التمويل المحلي
(والتنمية المحلية)

الأستاذ الدكتور
عبد المطلب عبد الحميد
أستاذ الاقتصاد ونائب عميد مركز تنمية الإدارة المحلية
بأكاديمية السادات للعلوم الإدارية
والمنتدب لكلية التجارة ـ جامعة عين شمس
وكلية الاقتصاد والإدارة ـ جامعة ٦ أكتوبر

٢٠٠١

الدار الجامعية
طبع . نشر . توزيع
٨٤ شارع ذكريا غنيم ـ تانيس سابقاً
☎ ٥٩١٧٨٨٢

إهـــداء

إلى منار إبنتى الصغرى
أجمل زهرة
فى الوجود

المقدمـــة

يرتبط مفهوم التنمية المحلية على مستوى المحليات بضرورة وجود هيكل تمويل محلى يؤدى إلى تعظيم معدلات التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بشكل متزايد ومستمر عبر الزمن ، حيث تتطلب عملية التنمية المحلية بطبيعتها تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية فى المحليات وخاصة الذاتية منها .

وقد كشفت العولمة Globalization عن ضرورة النزوع إلى تدعيم المحلية وتعميقها والتركيز على محلية النشاط الاقتصادى ونقل السلطة من المستوى المركزى إلى المستويات الأدمى بطريقة تشجع على الاستجابة إلى العولمة .

وقد أشار مؤتمر الاتحاد الدولى لإدارة المدن فى ديسمبر ١٩٩٦ إلى ضرورة نقل مسئولية الأنشطة العامة الملائمة إلى المستويات المحلية المختلفة بموجب القانون ، والاتجاه بدرجة أكثر نحو لا مركزية مالية وموارد كافية للقيام بتلك الأنشطة على مستوى المحليات ، وتعميق المشاركة الحقيقية للمواطنين فى صنع القرار المحلى ، وزيادة معدلات التنمية المحلية بل وتهيئة الظروف التى من شأنها خصخصة الاقتصاد المحلى .

وكل ذلك يعنى أن التمويل المحلى للتنمية المحلية على مستوى المحليات يصبح الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات فى نظام الإدارة المحلية ، ويعنى أيضاً أن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية المحليات فى اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية بعيداً عن تأثير الحكومة المركزية وبين توافر هيكل تمويل محلى تتوافر فيه المزيد من الموارد المالية الذاتية المحلية من خلال المحليات من أجل احداث المزيد من التنمية المحلية .

ورغم ذلك ، فإن الواقع يشير فى الكثير من البلدان النامية ومنها مصر إلى أنه رغم حاجة المحليات إلى المزيد من التنمية المحلية ومن ثم حاجتها إلى المزيد من تعبئة الموارد المالية المحلية فإن اعتمادها فى هذا المجال لابد أن يقوم بدرجة كبيرة للغاية على الحكومة المركزية من خلال تلقى تلك المحليات المزيد من إعانات الحكومة المركزية ، بالإضافة إلى

اعتمادها على مصادر خارجية أخرى كالقروض والمنح والمساعدات التى تكون أكثر تكلفة مع مرور الزمن .

ومن ناحية أخرى هناك العديد من الدلائل التى تشير إلى أن المحليات تملك من الموارد المالية الضخمة التى لو أحسن تعبئتها بالسبل الملائمة فإنه يمكن توفير موارد مالية كبيرة تصب ذاتياً من المحليات إلى مشروعات التنمية المحلية وبالتالى يمكن أن تصحح وتعيد هيكلة الصورة القائمة لهيكل التمويل المحلى .

وقد يساعد فى ذلك أن الحكومة المركزية فى مصر وفى كثير من البلدان النامية تحاول دفع نظام الإدارة المحلية حاضراً ومستقبلاً لكى يحقق أكبر درجة ممكنة من التنمية المحلية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية إيماناً بالدور الكبير الذى يمكن أن تلعبه المحليات فى تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية فى المجتمعات المحلية ، وفى إطار أن ذلك هو جزء أساسى من عملية التنمية على المستوى القومى .

ولكل ذلك كان الهدف من كتابة هذا المرجع تحت عنوان " التمويل المحلى والتنمية المحلية " فى محاولة للبحث فى السبل التى تعمل على إعادة هيكلة هيكل الموارد المالية للمحليات ليكون فى الصورة التى تعمق استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية ولتخفيف العبء عن الأخيرة ، وبالصورة التى تضع هيكل تمويل محلى على درجة عالية من الكفاءة والفعالية وتحقيق أكبر معدلات للتنمية المحلية عبر الزمن .

آملاً فى أن يكون هذا الكتاب مرجعاً يفيد الباحثين والمهتمين بالتمويل المحلى والتنمية المحلية فى مصر والعالم العربى بل وصناع القرار على مستوى المحليات وبنفس الدرجة صناع القرار على مستوى الحكومة المركزية على طريق دعم مسيرة التنمية المحلية فى المحليات وخاصة أن معلوماتنا تشير إلى أنه قل أن يوجد مثل هذا المرجع تحت هذا العنوان فى المكتبة العربية فى الوقت الحالى .

المؤلف

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد

محتويات الكتاب

الفصل الأول
التنمية المحلية
والحاجة إلى التمويل المحلى

الفصل الأول
التنمية المحلية
والحاجة إلى التمويل المحلى

تمهيـــد :

تسعى الكثير من الدول سواء النامية أو المتقدمة إلى زيادة معدلات التنمية المحلية ، فى المجتمعات المحلية من منظور أن المزيد من التنمية المحلية يؤدى إلى المزيد من التنمية على المستوى القومى .

ولكى تحقق التنمية المحلية أهدافها فلابد أن يتوافر لها عبر الزمن المقادير الكافية من التمويل المحلى فكلما استطاعت المحليات تعبئة المزيد من الموارد المالية سواء الذاتية أو الخارجية كلما استطاعت أن تحقق المزيد من التنمية المحلية ، وكلما اتسم نظام الإدارة المحلية المطبق بالفعالية والكفاءة .

وفى هذا الإطار يمكن تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين : يتناول المبحث الأول التعريف بالتنمية المحلية والتمويل المحلى ، أما المبحث الثانى فيتناول مدى حاجة التنمية المحلية إلى التمويل المحلى ، وذلك على النحو التالى .

المبحث الأول
التعريف بالتنمية المحلية
والتمويل المحلى

يبدو أنه فى إطار العلاقة الوطيدة والوثيقة والعضوية بين التنمية المحلية والتمويل المحلى ، فإنه يصبح من المنطقى بل ومن الضرورى إجراء محاولة فى هذا المبحث ، للتحديد الدقيق لكلا من المفهومين على النحو التالى:

أولاً : التنمية المحلية Local Development "

١ ـ التعريف بالتنمية المحلية :

تشير الكتابات العديدة فى مجال التنمية منذ الحرب العالمية الثانية إلى أن مفهوم التنمية لم يعد يركز على جانب معين ، بل أصبح عملية مجتمعية متعددة الأبعاد والجوانب ، تنطوى على تغيرات هيكلية وجذرية فى الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والإدارية على أن يسير ذلك كله بشكل متوازن تماماً مع زيادة معدلات النمو الاقتصادى وتحقيق العدالة فى توزيع ثمار تلك التنمية أى تحقيق العدالة فى توزيع الدخل القومى .

وفى إطار هذا التطور فى فكر التنمية ، فقد ظهر وتطور أيضاً مفهوم التنمية المحلية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية ، حيث حظيت المجتمعات المحلية باهتمام كبير فى معظم الدول النامية كوسيلة فعالة لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى القومى.

وإذا كانت الجهود الحكومية تمثل عاملاً مهماً لتحقيق التنمية المحلية ، فإن الجهود الذاتية بالمشاركة الشعبية لا تقل أهمية فى هذا المجال ، بما تنطوى عليه من مساهمة المواطنين فى صنع وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية.

ومن هذا المدخل فإن التنمية المحلية يمكن أن تعرف فى أبسط صيغة لها على أنها :

" العملية التى بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وحضارياً من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية فى أى مستوى من مستويات الإدارة المحلية فى منظومة شاملة ومتكاملة .

وهذا يعنى أن التنمية المحلية هى مجموعة العمليات التى يمكن من خلالها تضافر الجهود المحلية الذاتية ، والجهود الحكومية لتحسين نوعية الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والحضارية للمجتمعات المحلية وادماجها فى منظومة التنمية القومية بأكملها لكى تشارك مشاركة فعالة فى التقدم على المستوى القومى .

ولعل من الواضح أن هذا المفهوم للتنمية المحلية يركز على عنصرين أساسيين ، أولهما : يتعلق بالمشاركة الشعبية فى جهود التنمية المحلية ، ومن ثم مشاركة الأهالى أنفسهم فى جميع الجهود التى تبذل لتحسين مستوى معيشتهم ونوعية الحياة التى يعيشونها معتمدين بقدر الإمكان على مبادراتهم الذاتية ، أما العنصر الثانى ، فيتمثل فى توفير مختلف الخدمات ومشروعات التنمية المحلية بأسلوب يشجع هذه المبادرة والاعتماد على النفس والمشاركة .

ولعل ذلك يشير بوضوح إلى ما يجب أن يكون عليه هيكل التمويل المحلى الأمثل الذى يحقق أكبر معدلات للتنمية المحلية المستدامة .

ويدعم التعريف السابق للتنمية المحلية ، تعريفاً آخر يشير إلى أن التنمية المحلية هى :

" عملية التغيير التى تتم فى إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادى والمعنوى الحكومى ، وصولاً إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات فى الدولة ".

ولعل من الضرورى الإشارة إلى أن مفهوم التنمية المحلية فى الدول النامية بصورته الحالية قد مر بفترة زمنية طويلة لكى يستقر على هذا الوضع الذى وصل إليه ، وتقدر هذه الفترة بحوالى نصف قرن .

فمنذ أواخر النصف الأول من القرن العشرين شهدت الدول النامية العديد من برامج ومشروعات التنمية لتطوير الريف ، استخدمت فى إطارها مصطلحات عديدة مثل " تنمية المجتمع " Community Development والتنمية الريفية Rural Development والتنمية الريفية المتكاملة Integrated Rural Development وأخيراً التنمية المحلية local Development .

وتجدر الإشارة إلى أن تنمية المناطق الريفية والمحلية قد أطلق عليها فى البداية مصطلح تنمية المجتمع خاصة عام ١٩٤٤ عندما رأت سكرتارية اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير فى افريقيا ضرورة الأخذ بتنمية المجتمع، واعتبارها نقطة البداية فى السياسات العامة ، كما أوصى مؤتمر كمبردج فى عام ١٩٤٨ بضرورة تنمية المجتمع المحلى لتحسين الأحوال والظروف المعيشية للمجتمع ككل اعتماداً على المشاركة والمبادرة المحلية لأبناء المجتمع ، وفى عام ١٩٥٤ أوصى مؤتمر أشردج Ashridge الذى عقد لمناقشة المشاكل الإدارية فى المستعمرات البريطانية بضرورة تنمية المجتمع المحلى كما ساهم فى تحديد مدلول لهذه التنمية .

وعلى مستوى الأمم المتحدة ووكالاتها المتخصصة تم التركيز على مفهوم تنمية المجتمع كوسيلة لرفع مستوى المعيشة وتهيئة أسباب الرقى الاجتماعى المحلى ، من خلال مشاركة المجتمع الإيجابية ومبادراته الذاتية علاوة على الجهود الحكومية ، وقد كان الهدف من برنامج تنمية المجتمع هو مساعدة القرى على تحديد وإشباع احتياجاتهم فى مجال الزراعة ، والمياه ، والصرف الصحى والتعليم ونشاط المجتمع والطرق والترفيه وغير ذلك من الأشغال العامة بالإضافة إلىالحرف اليدوية أو حتى فى الصناعات الصغيرة.

ويلاحظ من ناحية أخرى أن مفهوم تنمية المجتمع قد تزامن معه أيضاً مفهوماً آخر هو مفهوم التنمية الريفية الذى ركز على الجانب الاقتصادى وزيادة الإنتاج الزراعى دون اهتمام بالجوانب الأخرى كالخدمات

الاجتماعية التى تتمثل فى التعليم والصحة والإسكان ومياه الشرب النقية والصرف الصحى وغيرها .

وقد أدى هذا التطور فى فكر التنمية إلى ظهور مفهوم التنمية الريفية المتكاملة الذى عبر عنه تقرير البنك الدولى فى عام ١٩٧٥ عندما ذكر أن التنمية الريفية عملية متكاملة أو استراتيجية شاملة تستهدف تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية لفقراء الريف ، وذلك من خلال زيادة الإنتاج الزراعى وإنشاء صناعات ريفية توفر فرص عمل جديدة وتحسن الخدمات الصحية والتعليمية والاقتصادية والإسكان .

وأخيراً ظهر مفهوم التنمية المحلية ، نظراً لأن مفهوم التنمية الريفية المتكاملة كان يركز فقط على المناطق الريفية دون ربطها بتنمية المناطق الحضرية ، وبالتالى أصبح هناك مفهوم جديد للتنمية يشمل ليس فقط تنمية المناطق الريفية ، ولكن أيضاً تنمية المناطق الحضرية ، وهو مفهوم التنمية المحلية حيث أصبحت التنمية هنا تتجه إلى الوحدات المحلية سواء كانت ريفية أو حضرية .

ولعل ذلك كله هو الذى جعلنا نركز فى التعريف بالتنمية المحلية السابق الإشارة إليه فى بداية هذا المبحث وفى ثناياه ليشير على هذا المحتوى الأخير ، ذلك التعريف الذى ينطوى على أن التنمية المحلية هى عملية تغيير تتم بشكل مستمر لا تتوقف ولا تنتهى عند نقطة معينة ، ولكنها مستمرة ومتصاعدة لإشباع الحاجات والمطالب المتجددة للمجتمع المحلى ، ونتيجة لذلك فإن التنمية المحلية توجد فى الدول المتقدمة كما توجد أيضاً فى الدول النامية، وتوجد فى المناطق الحضرية كما توجد في المناطق الريفية المختلفة.

ومن ناحية أخرى تتسم عملية التنمية المحلية بالتكامل بين الريف والحضر ، وبين البناء الاجتماعي ووظائف هذا البناء وبين الجوانب المادية والجوانب المعنوية ، وبالإضافة إلى ذلك فإن التنمية المحلية تتسم بالشمول حيث تشمل جميع النواحى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية وغيرها. والشمول يعنى أيضاً أن التنمية المحلية تشمل كل قطاعات المجتمع المحلى تحقيقاً للعدالة وتكافؤ الفرص وإرضاء لجميع المواطنين فليس من المعقول أن تستفيد فئة من المجتمع بعائد برامج التنمية المحلية ، بينما تحرم

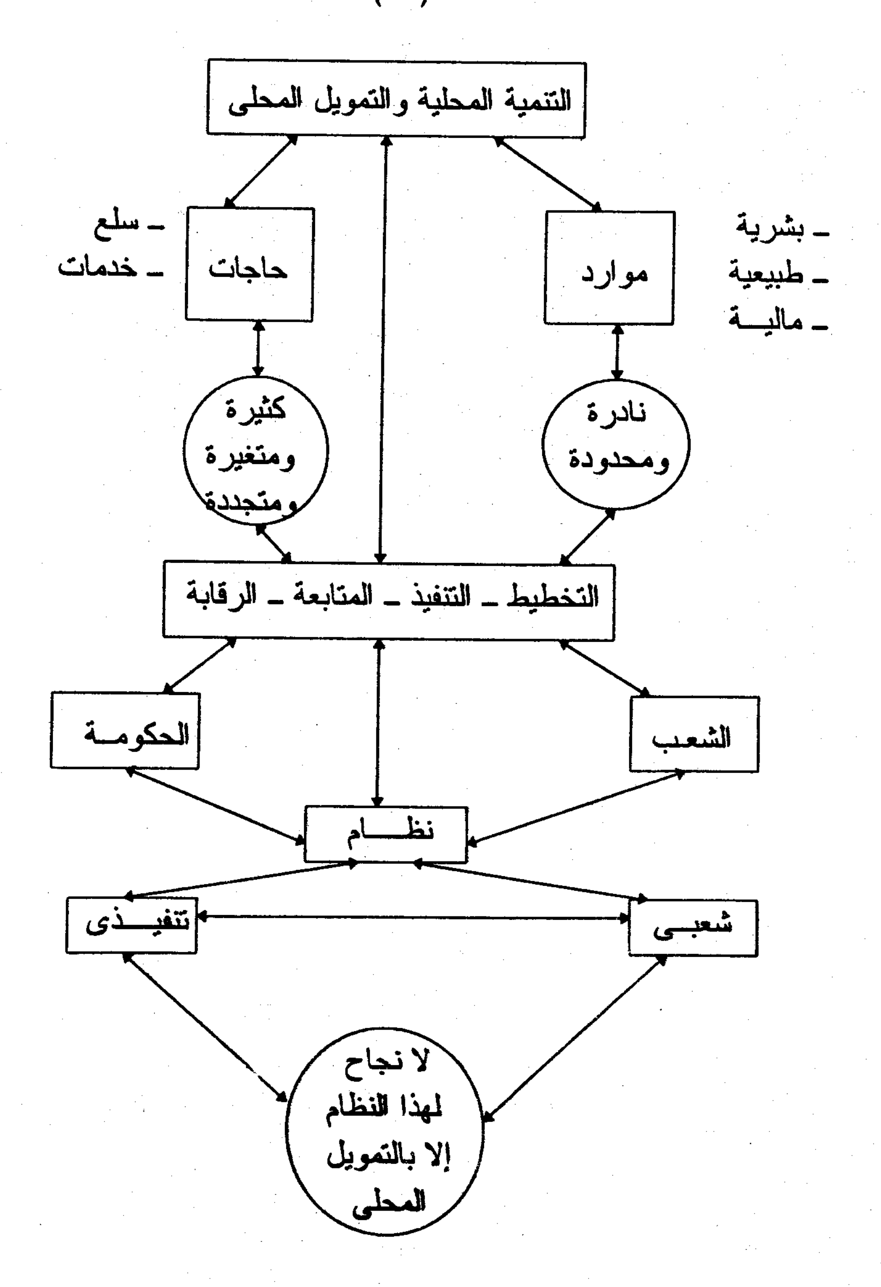
منه فئة أخرى ، ولعل كل ذلك يرسخ فى الأذهان أن التنمية المحلية هى منظومة للتنمية شاملة ومستمرة أى تنمية محلية مستدامة .

والتنمية المحلية بهذا المفهوم لا تعنى توفير الخدمات الأساسية للمواطنين وتوزيعها بعدالة وبشكل مستمر ، بل تنطوى أيضاً وبالضرورة على إقامة مشروعات انتاجية لزيادة الدخول فى المجتمع المحلى ، وتدريب المواطنين بالريف والحضر على صناعات ريفية وحضرية جديدة وكذلك دعم المشروعات الاقتصادية القائمة على جهود ذاتية وأيضاً استثمار رؤوس الأموال لدى المواطنين فى مشروعات ذات عائد مجزى .

٢ ـ ديمقراطية التنمية المحلية وعلاقتها بالتمويل المحلى :

لعل التأمل في مفهوم التنمية المحلية بعمق ونظرة تحليلية أعمق، فإن ذلك يكشف بوضوح عن مبدأ جوهرى وأساسى تقوم عليه التنمية المحلية وهو مبدأ " ديمقراطية التنمية المحلية " عملاً بالمبدأ القائل أن الجماعة تخدم نفسها بنفسها وفقاً لإمكانياتها ومن ناحية أخرى فإن التنمية المحلية تقوم على ساقين أساسيين ، الساق الأولى هى الموارد الذاتية التى تعظمها الجهود الذاتية من خلال المشاركة الشعبية ، أما الساق الثانية فهى الجهود الحكومية المتمثلة فى الموارد المحلية الحكومية التى تصب فى الموازنة المحلية .

وبالتالى فإن التنمية المحلية تعمق مبدأ المشاركة فى التنمية تحت مبدأ " ديمقراطية التنمية المحلية ويمكن إيضاح ذلك من خلال الشكل التالى :

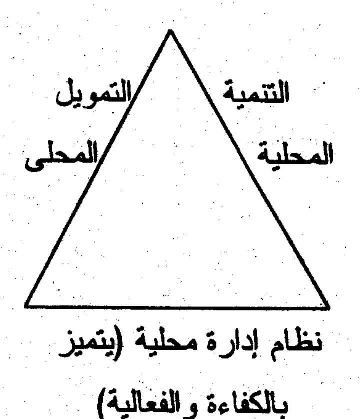

التنمية المحلية والتمويل المحلى
ـ سلع
ـ خدمات
حاجات
موارد
ـ بشرية
ـ طبيعية
ـ ماليــة
كثيرة ومتغيرة ومتجددة
نادرة ومحدودة
التخطيط ـ التنفيذ ـ المتابعة ـ الرقابة
الحكومــة
الشعب
نظــــام
تنفيــذى
شعبــى
لا نجاح لهذا النظام إلا بالتمويل المحلى

وتشير خريطة التدفق السابقة إلى أن التنمية المحليـة تنبـع مـن وجـود مـوارد نـادرة ومحـدودة ، وفـى نفس الوقت هنـاك حاجـات كثيرة ومتغـيرة ومتجددة ، وهو ما يتطلب وجود إدارة للتنمية المحلية تتميز بالكفاءة والفعالية، وتنطوى بالتالى على التخطيط للتنمية المحلية بما فى اعداد المجتمـع المحلـى لتقبل الخطة ، والمسح الشامل لاحتياجات هـذا المجتمـع ومـوارده الأساسـية ، مما يعنى ذلك من ضرورة توافر البيانات الضرورية ، ثم وضـع خطـة التنميـة المحلية موضع التنفيذ ، ثم متابعة هذه الخطـة والرقابـة وتحديـد مـا إذا كـانت اهداف تلك الخطـة قد تحققت بنسـبة ١٠٠٪ أم أقل أم أزيـد مـن ذلـك علـى أساس مراجعة تلك الهداف دائماً وبالشكل الذى يمكن مـن الإعـداد لبـدء خطـة تنمية محلية جديدة .

ويلاحظ أن عمليـة التنميـة المحليـة تقـوم علـى الشـعب أو المجتمـع المحلى ومشـاركته الشـعبية وعلـى الحكومـة الممثلـة فـى الإدارة المحليـة والأجهزة التنفيذية ويكونان الإثنان نظاماً يسـمى نظـام الإدارة المحليـة بشـقيه الشعبى والتنفيذى ، وهذا النظام المشار إليـه ينطـوى إذن علـى جهـود شـعبية تكشف عن تمويلاً للتنمية المحلية يقوم علـى تعبئـة الجهـود والمـوارد المحليـة بأقصى جهد ممكن ليكون تدفقاً يتدفق جنبـاً إلـى جنـب مـع الجهـود التنفيذيـة الحكومية التى تسفر عن تدفقات من الموارد الماليـة المحليـة المخصصـة فـى الموازنة المحلية وتمثل هيكل التمويـل المحلـى الرسـمى الـذى لا يعظـم عـائد التنمية المحلية إلا إذا كـان هنـاك تمويـلاً متزايد مـن الجهـود الشـعبية الذاتيـة النابعة من المشاركة الشعبية فى التنمية المحلية .

ولا نجاح لنظام الإدارة المحلية بشقيه الشعبى والتنفيذى الحكومـى إلا إذا كان هناك هيكلاً للتمويل المحلى يعبر بوضـوح عـن ذلـك الوضـع ويعمـق فلسفة هذا النظام بل يؤدى إلى نجاحه واستمراره بفعالية وكفاءة .

كما يظهر من الشكل التالى :



نظام إدارة محلية (يتميز
بالكفاءة والفعالية)

وهذا يعنى أن هذا المثلث لابد أن يتحقق بقوة حيث أن قاعدته وهو نظام الإدارة المحلية الذى لن يحقق الكفاءة والفعالية إلا إذا حقق معدلات متزايدة من التنمية المحلية موزعة بعدالة وتفيد كل أفراد المجتمع المحلى ، ولن تتحقق التنمية المحلية بالصورة المطلوبة إلا إذا توافر هيكل للتمويل المحلى ينطوى على موارد مالية محلية ، وتقل فيه اعانة الحكومة المركزية إلى أقل درجة ممكنة .

٣ ـ نظرة على التنمية المحلية فى مصر :

مرت عملية التنمية المحلية بعدة مراحل اختلفت كل مرحلة باختلاف الظروف والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية بل والسياسية التى مرت بها مصر منذ قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢.

* ففى المرحلة الأولى ما قبل الثورة اقتصرت عملية التنمية المحلية على الجانب الاقتصادى فقط حيث كان اهتمام السياسة العامة بالجانب الاجتماعى للتنمية المحلية فى ذلك الوقت وكان محصوراً فى نطاق بعض الخدمات المحدودة للغاية مثل التعليم والصحة ومياه الشرب النقية ، أى تلك الخدمات التى لها علاقة مباشرة بكفاءة وحجم الإنتاج الزراعى فىالريف باعتباره هو المتغير المستقل والهدف الأساسى من هذه الخدمات .

* أما فى المرحلة الثانية ، أعقاب ثورة يوليو ١٩٥٢، فقد تم تبنى مفهوماً للتنمية المحلية اتسم بالشمول حيث شملت برامج ومشروعات التنمية المحلية إلى حد ما ، كافة الجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، كما أن هذه

البرامج والمشروعات استهدفت مصلحة الغالبية من المواطنين مما أدى إلى تخفيف حدة الشعور بالاغتراب لديهم وتنمية الشعور بالكرامة والميل نحو العمل الإيجابى والإيمان بحقهم فى الاستفادة من المؤسسات الخدمية القائمة على قدم المساواة مع الاخرين .

* أما المرحلة الثالثة فقد شملت فترة السبعينات ، والتى اتسمت بوجود شعارات تنمية الريف المصرى مثل تطوير القرية المصرية ، والأمن الغذائى والثورة الخضراء وغزو الصحراء ، إلا أن هذه الشعارات لم تنفذ، بل حدث تراجع نسبى فى وظيفة القرية المنتجة حيث تحولت إلى وحدة استهلاكية بعد ان كانت تقوم بتحقيق فائض اقتصادى يوجه لتمويل الصناعة فضلاً عن تحول الأراضى الزراعية إلى مبان سكنية ، وتجريف التربة ، مما أدى إلى ارتفاع نسبة الأسر الريفية التى تعيش تحت خط الفقر إلى ٤٤٪ فى عام ١٩٧٥ بعد أن كانت ٢٦٪ عام ١٩٦٥.

وركزت المرحلة الرابعة فى الثمانينات على تطوير الريف من خلال النهوض بمشروعات البنية الأساسية وتدعيم دور المواطن المحلى من خلال المجالس الشعبية المحلية فى اختيار وإدارة مشروعات التنمية المحلية ، ورفع الإنتاجية فى النشاط الزراعى واستصلاح الأراضى عن طريق وضع سياسة للتوسع الأفقى .

وفى المرحلة الخامسة التى بدأت مع بداية التسعينات ولازالت مستمرة حتى الآن ، اتجهت التنمية المحلية اتجاهاً جديداً ، حيث وجدت القيادة السياسية أنه من الأفضل أن يقتصر دور الوحدات المحلية على أداء الخدمات العامة خاصة فى مجال البنية الأساسية فى إطار الموازنة المحلية المكونة من الموارد المخصصة للمحليات والإعانات الحكومية التى تسد عجز هذه الموازنات ، كل ذلك لتهيئة المناخ الملائم لمشروعات التنمية المحلية التى يجب أن تترك للأفراد والقطاع الخاص ، دون أى تدخل من السلطة المحلية وبالتالى تم خصخصة مشروعات المحليات على ثلاثة مراحل شملت المرحلة الأولى المشروعات التى يقل رأسمالها عن ٥٠ ألف جنيه والمرحلة الثانية للمشروعات التى يتراوح رأسمالها بين ٥٠ ـ ١٠٠ ألف جنيه ، كما تشمل المرحلة الثالثة المشروعات التى يتجاوز رأسمالها ١٠٠ ألف جنيه .

ولازالت هناك جهود تبذل لتعظيم مشـاركة الأفراد والقطـاع الخـاص فى التنمية المحلية ، وبمساعدة العديد من الجهات مثل الصنـدوق الاجتمـاعى للتنمية ، وصندوق التنمية المحلية وبرنامج التنمية الريفية المتكاملـة "شـروق" وغيرها من الجهات والأجهزة وعلى رأسها وزارة التنمية المحلية التى أنشأت عام ١٩٩٩ خصيصاً لتعميق مفهوم التنميـة المحليـة ، وعلـى الرغـم مـن أن مشروعات وبرامج التنمية المحلية فى مصر قد أحدثت تغييرات بعيـدة المـدى فى المجتمعات المحلية فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية والسياسـية إلا أن مفهوم التنمية المحلية قد شابه بعض السلبيات لعل من أهمها :

٣/١- عدم الاستمرارية :

نظـراً لارتبـاط مشـروعات التنميـة المحليـة بشـخص القـائد السياسـى وتوجهاتـه الفكريـة ومـن ثـم توقفهـا بغيـاب هـذا القـائد لتبـدا تجربـة أخـرى بتوجهات فكريـة جديـدة الأمـر الـذى يؤثـر تـأثيراً شـديداً علـى عمليـة التنميـة المحلية فى جميع مستوياتها .

٣/٢- عدم التكامل :

حيث يمكن أن تلمح عدم التكامل الذى تتسم به عملية التنميـة المحليـة على ثلاث مستويات :

٣/٢/١- عدم التكامل بين الريف والحضر ، حيث كان التركيز على المنـاطق الحضرية وعدم بدء برامج التنمية الريفية بشكل فعـال أو علـى الأقل بشكل متوازن مع التنميـة الحضريـة الأمـر الـذى ترتـب عليـه اتسـاع الفجوة بين الريف والحضر من ناحية درجة التنمية .

٣/٢/٢- عدم التكـامل بيـن أبعـاد التنميـة المحليـة ، حيـث يوجـد اختـلال فـى التنمية والنمو على مستوى القطاعات الاقتصادية مثل تنمية الصناعـة دون تنميـة التعليم بشـكل متـوازن أو تنميـة الصناعـة علـى حسـاب الزراعة .

٣/٢/٣- عدم التكامل بين أنشطة المؤسسات القائمة على التنمية المحلية ، مما يؤدى إلى إهدار وفـاقد للمـوارد المحـدودة بسـبب تكـرار أو تضـارب

الأنشطة المنفذة ، وضياع فرص تعاظم العائد من المشروعات نتيجة عدم الترابط والتنسيق بينهما .

٣/٣ـ عدم التوازن :

حيث تتسم برامج ومشروعات التنمية المحلية فى مصر بعدم التوازن من حيث توزيعها على الوحدات المحلية حيث نجد تبايناً بين جميع المحافظات والوحدات المحلية فيما بينها من حيث توزيع السكان والكثافة ومظاهر النشاط الاقتصادى وتوزيع الخدمات والمرافق العامة ، وهو ناتج أساساً من التفاوت الكبير فى توزيع الاستثمارات المنفذة .

وقد ترتب على هذا التفاوت بين المحليات وجود بعض المحافظات الغنية التى تتمتع بقدرات تمويلية عالية حيث يرتفع بها متوسط نصيب الفرد من الدخل ، ومن ثم تزداد فيها قيمة الأوعية الضريبية الممكن إخضاعها للضريبة ومن ثم تزداد قدرتها على القيام بمشروعات وبرامج التنمية المحلية، وعلى العكس من ذلك توجد محافظات فقيرة ومن ثم تعجز عن القيام بمشروعات وبرامج التنمية المحلية ، كما تعجز عن توفير الحد الأدنى اللازم للخدمات .

ثانياً :التمويل المحلى Local Finance :

يقصد بالتمويل المحلى فى أبسط صورة :

" بأنه كل الموارد المالية المتاحة والتى يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة التى تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية فى تحقيق التنمية المحلية المنشودة .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك مجموعة من الأسس المحددة لمصادر التمويل المحلى أى التمويل على مستوى المحليات ، ومن ناحية هناك عدد من الشروط الواجب توافرها فى المورد المالى المحلى أهمها محلية الموارد وذاتية المورد وسهولة إدارة المورد .

وفى ضوء ذلك تنقسم مصادر التمويل المحلى إلى مجموعة مصادر للتمويل التى يطلق عليها الموارد المالية الذاتية للمحليات مثل الضرائب المحلية والرسوم المحلية وأرباح المشروعات التجارية والصناعية المملوكة للمحليات والمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية وغيرها .

وهناك كذلك مجموعة مصادر التمويل التى يطلق عليها الموارد المالية الخارجية للمحليات وأهمها الإعانات الحكومية والقروض وغيرها.

ويمكن القول أن التمويل المحلى يعتبر الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات فى نظام الإدارة المحلية ، حيث يمكن القول أن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية المحليات فى اتخاذ تلك القرارات بعيداً عن تأثير الحكومة المركزية وبين توافر الموارد المالية المحلية ذاتياً من خلال المحليات من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية .

ولا يخفى العلاقة الطردية والضرورية بين التمويل المحلى والتنمية المحلية ، فكلما توافر المزيد من التمويل كلما زادت معدلات التنمية المحلية والعكس صحيح .

وتتطلب عملية التنمية المحلية بطبيعتها تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية وخاصة الموارد الذاتية منها ، بحيث تعتمد تلك العملية أساساً على الموارد المالية الذاتية التى يمكن تعبئتها من المحليات بمقادير ضخمة إذا ما توافرت السبل الملائمة لذلك .

ومعنى ذلك أن نجاح الوحدات المحلية فى إحداث المزيد من التنمية المحلية يتوقف على مدى قدرتها وكفاءتها فى تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية وبخاصة الموارد المالية الذاتية . بل إن تدعيم الإدارة المحلية وزيادة قدراتها وتعميق فلسفة وجودها يتوقف على مقدار ما يتوافر لديها من موارد مالية متاحة .

ويعتبر التمويل المحلى أهم مقوم من مقومات الإدارة المحلية فبدونه لا تستطيع الوحدات المحلية أن تقوم بوظائفها. وبالتالى يتصف النظام المحلى بالضعف إذا فقد القدرة على الاكتفاء الذاتى أى إذا لم يستطع الاعتماد على نفسه فى تدبير موارده ويجذب موارد من مصادر أخرى وتنمية ما لديه من

موارد بمعدلات مرتفعة ليحدث التراكم اللازم لزيادة الثروة المحلية. ومن هنا تتناسب كفاءة النظام المحلى طردياً مع قوة نظمها التمويلية المحلية ، وتزداد هذه الكفاءة قوة كلما تعددت أو تشعبت موارده وأبنيته وقنواته التمويلية وأعطى لاعتبارات المشاركة الشعبية أوالمشاركة المحلية فى الاستثمارات فرصتها فى تدبير التمويل اللازم لتحقيق أهدافه التنموية تعويضاً عن ضعف موارده المحلية التى تتدفق من قنوات رسمية في الموازنة المحلية.

ولقد اثبتت تجارب الدول أيضاً أن هناك ارتباطاً طردياً موجباً بين استقلال الوحدات المحلية وبين قدرتها على الحصول على موارد ذاتية ، وبمعنى أدق أن أهمية التمويل المحلى أو المشاركة فى الاستثمارات على المستوى المحلى تزداد من منظور المركزية أو اللامركزية أو بالنظر إلى اعتبارات المركزية أو اللامركزية ، إذ تزداد قوة النظام المحلى وبالتالى تقوى فيه اعتبارات اللامركزية إذا احتفظ لنفسه بقدر كبير من استقلاله المالى إزاء ما تقدمه له السلطات المركزية من تمويل ويتصف عادة النظام المحلى بالضعف وعدم القوة ، ويفقد توازنه وبالتالى استقلاله ويعجز عن تسيير أموره واتخاذ قراراته بذاته ويخضع النظام الوصاية من السلطة التنفيذية وبالتالى تقبله لمزيد من التدخل المركزى وفرض شروط الحكومة المركزية عليه وبالتالى يقع فى قبضة الحكومة المركزية ورقابتها وسيطرتها إذا عجز عن تدبير موارده المحلية أو الاعتماد على نفسه في إيجاد وخلق القنوات التمويلية الخاصة به التى تقلل من اعتماده على الإعانات المركزية وبالتالى تضاؤل نصيب الموارد المالية المركزية فى تمويل أنشطة السلطات المحلية .

إذ أن التمويل المركزى من شأنه أن يدعم السيطرة المركزية على المشروعات المحلية تخطيطاً وتنفيذاً وبذلك تبتعد عن الجانب المحلى الذى يستهدف تنميته ، كذلك التمويل المركزى يؤدى إلى إحكام السيطرة للإدارة المركزية على المحليات نفسها فالجهة المركزية صاحبة التمويل تكون حرة فى اختيار المشروعات وأسلوب إدارتها بما يتفق وحجم الإمكانيات المركزية المتاحة لها مما يضعف من المشاركة الشعبية فى التنمية ، بينما نجاح المشروعات التى يساهم فيها المواطنين بالتمويل تحفزهم على زيادة المساهمة في مشروعات أخرى ويدفعهم إلى الادخار لاستثمار مدخراتهم في مشروعات التنمية التى تعود عليهم بعائد يمكن استثماره وهكذا .

غير أن الأمر ليس بهذه البساطة ، إذ أنه فى أحوال كثيرة خصوصاً فى الدول النامية تعجز كثير من السلطات المحلية عن تدبير التمويل اللازم لها أو الوفاء بخطط التنمية ، فمن جهة تتزايد خدمات السلطات المحلية كمياً وكيفياً للمواطنين المقيمين فى نطاقها ، وتتزايد هذه الخدمات سنة بعد أخرى يقلل من القدرة المالية للسلطات المحلية ويزداد الأمر تعقيداً إذا علمنا أن سلطة المحليات سواء على الرسوم او فرض الضرائب يحد منها دائماً ضغطان هامان الأول هو مراعاة المصالح المحلية وعدم رغبة السلطة المحلية فى الضغط على هذه المصالح للحصول منها على موارد متزايدة والثانى ، هو ضعف الإمكانيات المحلية الفعلية وصعوبة تحميلها بأعباء مالية يصعب عليها الوفاء بها . كذلك تتميز الموارد المالية عادة بخاصية الجمود النسبى أو عدم كفاية الموارد المحلية ومرونتها بمعنى عدم نمو حصيلتها بمعدلات تتناسب مع معدلات الخدمات وارتفاع تكلفتها .

وقد يرجع ذلك جزئياً لعدم توافر القدرة الإدارية لجهاز الإدارة المحلية على تعبئة الموارد أو على إدارتها ، كذلك هناك اضطراد مستمر فى نقل اختصاصات جديدة للسلطات المحلية دون نقل موارد مالية لتغطية نفقاتها.

أضف إلى ذلك أن هناك تنافساً شديداً بين المحليات بعضها وبعض على الموارد المحلية وبين المحليات فى الحضر والريف .

وقد يعود ذلك إلى عدم العدالة فى توزيع الأعباء المحلية على المواطنين الإقليميين توزيعا عادلاً ، أو لعدم الملائمة السياسية بمعنى عدم توافر القدرة السياسية لدى جهاز الإدارة المحلية ، بمعنى عدم خضوع الموارد المحلية لنطاق الإقليم أو لسلطاته المحلية المختصة سواء فى ربطها أو تحصيلها أو إنفاقها .

وقد دأب كتاب التمويل المحلى على إبراز أهمية الإدارة المالية بالوحدات المحلية وضرورتها لنجاح نظام التمويل . ويقصد بالإدارة المالية فى هذا الصدد مجموعة الوظائف الإدارية بالوحدات المحلية التىتنظم حركة الأموال اللازمة لتحقيق أهداف الوحدات المحلية بكفاءة عالية ، وتتمثل هذه

الوظائف فى تحقيق قدر من التخطيط المالى الجيد والرقابة المالية الجيدة للتأكد من تحقيق الأهداف المخططة الموضوعة أو تنفيذها.

وتشتمل هذه الوظائف التنظيمية على جوانب أخرى أكثر أهمية تشارك جميعها فى تكملة أو إنجاح نظام التمويل المحلى مثل توافر نظام محاسبى كفء وتنظيم رشيد للمعلومات وتحليل مالى سليم وموازنة محلية أو قيم مالية دقيقة وغيرها .

غير أننا نرى أن مقياس نجاح نظام التمويل فى الوحدات المحلية أو فى التنظيمات المحلية يكمن فى مدى النجاح الذى يحرزه هذا النظام فى دعوة المواطنين المحليين للمشاركة فى الاستثمارات على المستوى المحلى ، واستقطاب وجذب الموارد الذاتية للمجتمعات المحلية فى تمويل التنمية المحلية إذ أنه رغم تعدد مصادر التمويل فى المجتمع ، تظل للموارد المحلية الذاتية تميزها باعتبارها المصدر الأساسى والأول فى التمويل ، فهو مصدر يتمتع بالثبات النسبى بالمقارنة بأى مصدر خارجى آخر .

ومن أجل هذا تأتى أهمية وجود قنوات تمويلية متعددة لتمويل المشروعات الاستثمارية ومشروعات الخدمات فى البيئات المحلية . ومن هنا تأتى أهمية العمل باستمرار على خلق منظمات ومؤسسات غير حكومية تساهم فى تمويل التنمية المحلية وتشجيع القطاع الخاص فى النزول برأسماله وخبراته فى هذا المجال .

وإيجاد مؤسسات متخصصة فى إقراض السلطات المحلية نظراً لقصور إمكانات وموارد السلطات المحلية ولعدم اتساع سوق المال التى تستطيع هذه السلطات الاقتراض منها .

وما من شك فى أن تعميق النطاق الجغرافى والوظيفى للتمويل المحلى يزيد تماماً من تعبئة الموارد المالية المحلية من جهة ويقوى من نظام التمويل نفسه من جهة أخرى .

فقد شهدت ألمانيا قيام بنوك الادخار المحلية " بنوك رافابيزن" فى الخمسينات . وما كانت تقوم قائمة لألمانيا فى أعقاب الحرب العالمية الثانية مرة أخرى لولا وجود هذه المؤسسات الشعبية التمويلية ، وتشهد اليابان اليوم

نفس النهضة التى تشهدها المانيا ممثلة فى نظام قوى للتمويل المحلى أو للمدخرات الصغيرة ممثلة فى نظام تجميع الودائع من الباب للباب تحت شعار (مكتب مصرفى لكل مواطن).

وفى الهند تنتشر نظم الإقراض المرتبط بالإيداع المعروف باسم ودائع " بيجمى" كما تلعب نظم التأمين على المحاصيل دوراً كبيراً فى تعبئة مدخرات المزارعين فى المناطق غير الحضرية .

وتلجأ بعض الدول النامية خصوصاً فى ماليزيا وأندونيسيا إلى زيادة كفاءة عملية تعبئة الموارد بإقامة روابط وثيقة بين بنوكها التجارية ومقرضى النقود (من الوكلاء المحليين) ضامنة بذلك الوصول إلى تعبئة أكبر قدراً من الموارد بأقل تكاليف إدارية ممكنة .

هذا وتتولى المؤسسات الأهلية أو المؤسسات المتخصصة فى الائتمان والتنمية المحلية دورها فى النهوض بالمجتمعات الريفية اقتصادياً واجتماعياً وذلك لأن المؤسسات المتخصصة فى الائتمان والتنمية المحلية تعتبر العصب المالى للبيئات والمجتمعات المحلية بوجه عام .

المبحث الثانى
مدى حاجة التنمية المحلية
إلى التمويل المحلى

لعل من الضرورى الإشارة إلى أنه إذا كان الهدف النهائى لأى نظام للإدارة المحلية هو تحقيق التنمية المحلية بمعناها الشامل بأكبر معدلات ممكنة، فإن التنمية المحلية لكى تتحقق بمعدلات مرتفعة وبأفضل صورة ممكنة فإنها فى حاجة إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد . ويبدو أن ذلك يرجع إلى العديد من العوامل التى يمكن تحليلها على النحو التالى :

أولاً : التنمية المحلية وضرورة توافر الموارد المالية :

ترتبط التنمية المحلية كهدف رئيسى لنظام الإدارة المحلية ، بضرورة تحقيق مجموعة فرعية من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية ، وهذه الأهداف ترتبط بمجموعة الحاجات التى لابد من إشباعها .. أو المطلوب تحققها ومع استمرار عملية التنمية بهذا المفهوم فإن هناك حاجة دائمة ومتجددة ومتزايدة للموارد المالية .

ومن هنا يتضح الارتباط القوى والعلاقة الطردية بين تحقق التنمية المحلية بأهدافها المختلفة ومدى توافر الموارد المالية ، فالموارد المالية هنا بمثابة المدخلات التى تؤدى من خلال عملية التنمية إلى أحداث لمزيد من التنمية فى المجتمعات المحلية .

ومن السهل إعطاء البرهان على ارتباط كل مجموعة من أهداف التنمية المحلية بضرورة توافر الموارد المالية الملائمة لتحقيق تلك الأهداف المشار إليها .

فالأهداف الاقتصادية بما تتضمنه من السعى إلى رفع مستوى معيشة الأفراد فى المجتمعات المحلية من خلال إقامة المشروعات الاقتصادية والخدمية التى تؤدى إلى توفير السلع والخدمات على المستوى المحلى ، وما

تسعى إليه تلك الأهداف أيضاً من تقريب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية فإن كل ذلك يتطلب المزيد من الموارد المالية المحلية وبخاصة مع اتجاه الحكومات المركزية إلى إلقاء عبء تحقيق نسبة كبيرة من تلك الأهداف على المجتمعات المحلية فى إطار تلاحم أهداف التنمية المحلية مع أهداف التنمية القومية الشاملة .

والأهداف الاجتماعية والسياسية والإدارية ، كلها تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية ، لكى تتحقق بالصورة المطلوبة وخاصة إذا كانت كل الآراء قد أشارت إلى أن ضرورة توافر الموارد المالية المحلية يؤدى إلى تحقيق تلك الأهداف بأكبر كفاءة ممكنة مما يعمق ويزيد من التنمية الاجتماعية والسياسية والإدارية على المستوى المحلى بمعدلات كبيرة .

والخلاصة أن توافر الموارد المالية ينبع أساساً من أن العنصر المالى هو عنصر أساسى فى اتخاذ القرارات اللازمة لتنمية المجتمعات المحلية ، حيث أن نجاح الهيئات المحلية فى أداء رسالتها الخاصة بتحقيق أكبر معدلات تنمية محلية ممكنة ، يتوقف إلى حد كبير على حجم مواردها المالية المتاحة ، بل أن قوة الهيئات والتنظيمات المحلية فى الدولة إنما تقاس بنسبة مالية المحليات إلى المالية العامة للدولة ، أى بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحلية وأهدافها بالاعتماد الذاتى على الموارد المحلية الذاتية بأكبر درجة ممكنة .

ثانياً : ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية :

تشير الكثير من الدلائل والمؤشرات إلى ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات المحلية وارتفاع تكلفة إقامة مشروعات التنمية المحلية فى الكثير من أنظمة الإدارة المحلية المطبقة فى دول العالم المختلفة ، وخاصة فى الدول النامية .

ولا شك أن هناك العديد من الأسباب وراء ارتفاع معدلات تكلفة تقديم الخدمات وإقامة مشروعات التنمية المحلية ، يمكن تقسيمها بصفة عامة إلى أسباب وعوامل داخلية تخص البيئة الداخلية للتنمية المحلية على مستوى المحليات وتنحصر تلك العوامل تقريباً فى زيادة الأجور وارتفاع أسعار

الخامات ومستلزمات تقديم الخدمة .. أو إقامة المشروع أو تزايد معدلات الضياع والفاقد الناتجة عن عدم أداء الخدمات المحلية بكفاءة ، هذا بالإضافة إلى تزايد الإهمال والتسيب فى الكثير من الأحيان ، وقد يضاف إلى ذلك سوء الإدارة وعدم كفاءتها فى ترشيد التكلفة أو عدم كفاءتها فى إدارة الخدمات والمشروعات الخاصة بالتنمية المحلية طبقاً للمعايير الاقتصادية السليمة المتعارف عليها فى هذا المجال .

وبالإضافة إلى العوامل الداخلية التى تخص البيئة المحلية هناك العوامل الخارجية وقد تنقسم تلك العوامل بدورها إلى مجموعة عوامل تخص السياسات الاقتصادية والسياسات العامة والتى تشير إلى أن الحكومات المركزية فى الكثير من دول العالم تتبنى سياسات إصلاحية وهذه السياسات تشمل بالدرجة الأولى مجموعة من العوامل أو المتغيرات والتغيرات الاقتصادية التى تؤدى إلى ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة المشروعات الخاصة بالتنمية المحلية ، مثل زيادة أسعار الفائدة على القروض المقدمة للمحليات ، وغيرها من العوامل والتى من شأنها أن تؤدى إلى ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة المشروعات الخاصة بالتنمية المحلية .

ومن ناحية أخرى هناك مجموعة من العوامل الخارجية التى تخص التغيرات فى الاقتصاديات العالمية والتى تؤثر بدورها على عناصر التكلفة الخاصة بالتنمية المحلية وخاصة فى تلك الدول التى يزداد اعتمادها على الخارج فى هذا المجال . وقد تؤدى تلك التغيرات إلى ارتفاع تكاليف المستلزمات والخامات والمعدات المستوردة وغيرها نتيجة لارتفاع الأسعار العالمية ومن ثم ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات وإقامة المشروعات الخاصة بالتنمية المحلية .

ويضاف إلى كل ذلك أن اتساع نطاق الخدمات المحلية ، وتزايد أحجام المشروعات المحلية يؤدى بصورة آلية إلى تزايد تكلفة التنمية المحلية تلقائياً .

وينعكس هذا الاتجاه الخاص بارتفاع تكلفة التنمية المحلية فى ضرورة الرصد المتزايد للاعتمادات الخاصة لمواجهة هذا الاتجاه ، أى تزايد

الحاجة إلى المزيد من الموارد المالية باختلاف صورها من أجل التنمية المحلية .

ولا شك أن هذا الاتجاه يلقى بعبء كبير على القائمين بالإدارة المحلية فى المحليات فى مجال بذل أقصى الجهود لتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية لاحداث المزيد من التنمية المحلية ، والبحث في أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد والبحث أيضاً فى حسن استخدامها فى هذا المجال .

ثالثاً : تزايد الاتجاه إلى الاعتماد الذاتى فى تمويل التنمية المحلية:

تشير الكثير من الدراسات التى أجريت على أنظمة الإدارة المحلية فى الكثير من دول العالم سواء الدول المتقدمة أو الدول النامية إلى وجود اتجاه واضح ـ وخاصة فى الدول النامية ـ إلى تزايد اعتماد المحليات على الإعانات الحكومية المركزية فى تقديم الخدمات المحلية وإقامة المشروعات الخاصة بتنمية المجتمعات المحلية ، وتمثل الإعانات من الحكومة المركزية النسبة الأكبر من الموارد المحلية المتاحة لعملية التنمية فى الكثير من البلدان.

ويترتب على هذا الاعتماد المتزايد على الحكومة المركزية فى تمويل التنمية المحلية قبول الإدارة المحلية المزيد من رقابة الحكومة المركزية مما ينتقص منالاستقلال المالى المحلى . ويبرز ذلك أهمية توفيق الإدارة المالية المحلية فى الحصول على الموارد المالية المطلوبة لمواجهة الخدمات المحلية والوفاء بمتطلبات التنمية المحلية دون الانتقاص من الاستقلال المالى المحلى بما يكفل تأدية القدر المناسب من الخدمات المحلية وتحقيق المعدلات الملائمة من التنمية المحلية بأحسن مستوى وبأقل تكلفة ممكنة.

ولا شك أن نجاح الإدارة المالية المحلية فى الحصول على أكبر منفعة من استخدام الموارد المالية المحلية المتاحة يؤدى إلى تدعيم كيان نظام الإدارة المحلية ، ولذلك فإن نجاح الإدارة المالية المحلية فى أداء دورها فى تعبئة المزيد من الموارد المحلية والتقليل من حجم الإعانات التى تأتى من الحكومة المركزية يدفع المواطنين المحليين إلى المزيد من المساهمة فى تمويل احتياجاتهم إما بالاشتراك الاختيارى من جانبهم فى تكاليف

المشروعات المحلية أوبمزيد من الحرص على سداد القروض الواجبة دون أدنى محاولة التهرب أو التراخى فى سدادها الأمر الذى يساعد على تدعيم كيان الإدارة المحلية .

ولعل هذا التحليل يشيرإلى أن تدعيم نظام الإدارة المحلية وازدياد قدرته على القيام بمهامه إنما يعتمد على قدر الموارد المالية المتاحة له . وترى الأستاذه هكس أستاذة المالية العامة بانجلترا أن الحكم المحلى القوى هو الذى تبلغ ماليته ثلث المالية العامة على الأقل .

وهناك اتجاه آخر يشير إلى أنه فى الكثير من البلدان وبخاصة البلدان النامية ، أصبح هناك رغبة متزايدة فى تحميل المحليات المزيد من أعباء تمويل التنمية المحلية والتى يعتبرونها جزء من التنمية القومية الشاملة ، ويأتى هذا الاتجاه من أن الحكومات المركزية فى الكثير من البلدان تعانى موازناتها العامة من العجز المتزايد وهو ما يولد الرغبة فى تقليل الإعانات الحكومية المركزية الموجهة إلى تمويل التنمية المحلية فى المحليات ، هذا بالإضافة إلى أن الحكومات المركزية فى هذا المجال تسعى إلى زيادة اشراك المواطنين بجهودهم الذاتية فى تمويل التنمية ومشروعاتها المختلفة .

ومن هذا المنطلق يمكن استنتاج أن التنمية المحلية ، تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية ، لتقليل الاعتماد المتزايد على الإعانات من الحكومة المركزية وتأكيد الاستقلال المحلى والكبرياء المحلى والمبادأة المحلية هذا من جانب ، ومن جانب آخر الإسراع بمعدلات التنمية المحلية ذلك لأن الحكومات المركزية فى اتجاهها إلى تقليل الإعانات الحكومية المركزية ، يمكن أن تبطىء من معدلات التنمية المحلية المطلوبة وإذا رغبت الإدارة المحلية فى عدم إبطاء عملية التنمية المحلية فإنها فى هذه الحالة مطالبة بتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية بكل الوسائل الممكنة فى هذا المجال .

رابعاً :تزايد الحاجة إلى الإسراع بمعدلات التنمية المحلية :

تتزايد الحاجة إلى الإسراع بعملية التنمية المحلية على وجه الخصوص فى الكثير من الدول النامية ، حيث تعانى تلك الدول من خصائص التخلف التى تلقى بعبء كبير على القائمين بعملية التنمية القومية الشاملة من أجل الإسراع بعملية التنمية .

وتكتسب نظم الإدارة المحلية عمقاً خاصاً باعتبارها الوسيلة الفعالة للإسراع بعملية التنمية المحلية ومن ثم زيادة معدلات النمو فى المجتمعات المحلية وبالتالى تدعيم الجهود الخاصة بإحداث تنمية اقتصادية واجتماعية شاملة .

وفى سعى الإدارة المحلية إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية لسكان المحليات فإنها ترسخ عملية المشاركة بين الحكومة المركزية والمحليات فى الإسراع بهذا التحسين ، ذلك لأنه من الممكن تصور العديد من المشروعات الإنمائية التى يمكن أن تقوم بها الحكومة المركزية اعتماداً على الإعانات التى تخصصها للمحليات ولكن نظراً للأعباء الكبيرة التى تلقى على تلك الحكومات فإن هذه المشروعات يمكن أن تؤجل لعدم توافر الموارد المالية اللازمة لها ، ومن ثم فإن عملية تبطىء تحدث فى معدلات التنمية المحلية ، ومن هنا يأتى دور المحليات فى الإسراع بعملية التنمية على المستوى المحلى بمحاولتها المشاركة المتزايدة فى إقامة مثل تلك المشروعات من خلال تعبئة الجهود الذاتية للأهالى على مستوى المحليات .

وفى هذا الإطار إذا نجحت المحليات فى تعبئة تلك الجهود الذاتية، فإنها تؤدى إلى الإسراع بعملية التنمية المحلية فى مجتمعاتها ، ومن ثم زيادة معدلات التنمية على المستوى المحلى والتعجيل بحل المشاكل التنموية التى تعانى منها المحليات .

ومن هذه الزاوية فإن الإسراع بعملية التنمية المحلية ، وزيادة معدلاتها يتطلب المزيد من الموارد المالية من خلال تعبئة كل الجهود وطرق أفضل السبل للوصول إلى ذلك . وفى إطار أن عملية التنمية المحلية هى العملية التى بواسطتها يمكن تحقيق تعاون الجهود الشعبية مع الجهود

الحكومية فى الارتفاع بمستويات المجتمعات المحلية اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً .

وفى ظل الواقع الذى يشير إلى أن نقص الكثير من الخدمات والحاجة إلى العديد من المشروعات لرفع مستوى معيشة السكان بالوحدات المحلية ، فإن الأمر يقتضى ضرورة الإسراع بعملية التنمية المحلية وزيادة معدلاتها. وخاصة فى ظل الاتجاه القائم الذى يشير إلى أن الحكومات المركزية تهدف إلى أن تقويم المحليات أو نظم الإدارة المحلية بحمل العبء الأكبر فى مجال التنمية المحلية من خلال تعبئة مواردها المحلية ومساعدتها فى هذا المجال بكل الوسائل الممكنة ، للوصول إلى أفضل تعاون فى هذا الإطار .

ولا شك أن ذلك يتطلب بالضرورة المزيد من الموارد العالية لاحداث المزيد من التنمية المحلية .

والخلاصة أن كل العوامل السابق تحليلها تشير هى وغيرها إلى حاجة التنمية المحلية إلى الموارد المالية بشكل مستمر ومتزايد ومتجدد ولابد من البحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد للوصول إلى هيكل التمويل المحلى الأمثل الذى يحقق أهداف التنمية المحلية بفعالية وكفاءة .

الفصل الثانى
المقومات الأساسية لإدارة التنمية المحليـة

الفصل الثانى
المقومات الأساسية لإدارة
التنمية المحليـة

تمهيـد :

لعل من الملائم عند تناول المقومات الأساسية لإدارة التنمية في المحلية أن يتطرق التحليل إلى دراسة وبحث العديد من الجوانب الهامة التى تساعد على الإلمام بالأبعاد المختلفة للألية التى تتم من خلالها إدارة عملية التنمية المحلية والأسس والركائز التى تقوم عليها تلك العملية .

فإدارة التنمية في المحليات تحتاج لنظام يديرها ، تعمل فى إطاره وتستمد منه توجهاتها وتحقق أهدافها ، وهو ما يدعو إلى التعرف على هذا النظام وإبراز مقوماته التى يقوم عليها ، ولعل ذلك هو ما يهدف إليه المبحث الأول من هذا الفصل الذى يخصص لبحث " نظام الإدارة المحلية والفلسفة من وجوده والعوامل المؤثرة عليه ومقوماته المختلفة ".

ومن ناحية أخرى ، يلاحظ أن التنمية المحلية لكى تحدث بالصورة المطلوبة والمرجوة فإنها في حاجة إلى موارد مالية ، حيث أن الموارد المالية هنا ، هى عصب نظام الإدارة المحلية أو على الأقل هو المحرك والمقوم الذى يبلور أهداف هذا النظام وهو فى ذلك يعمل بصورة متناسقة مع باقى المقومات الأخرى .

وفى هذا الإطار ، تبرز الحاجة إلى تحليل محددات مصادر التمويل بالمحليات وهى بمثابة الشروط والأسس التى تحدد تلك المصادر بل وتحدد درجة أهمية كل مصدر عن الأخر وأفضليته من ناحية تمويل التنمية بالملحيات وملائمته لتحقيق الأهداف والفلسفة من قيام نظام للإدارة المحلية ، ولذلك يوضح المبحث الثالث " الأسس والشروط المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلى ".

المبحث الأول

نظام الإدارة المحلية ومقوماته

يمكن القول أن نظم الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزاً هاماً فى نظام الحكم الداخلى لأى نظام اقتصادى واجتماعى وسياسى تطبقه أى دولة من دول العالم ، فالإدارة المحلية كنظام ، يحتل هذا المركز فى جميع الأنظمة السائدة فى عالم اليوم ، بالرغم من الاختلاف النسبى لأنظمة الإدارة المحلية فى كل نظام من تلك الأنظمة ، ويرجع ذلك بالضرورة إلى اختلاف الظروف والتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتاريخية التى مرت بها المجتمعات البشرية حيث تدور تلك النظم بين مفهومى الإدارة المحلية والحكم المحلى .

ويرتبط ذلك بالتبعية ، أن نظم الإدارة المحلية المطبقة فى دول العالم المختلفة تقوم بدور فعال فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، أى فى التنمية القومية الشاملة . وفى هذا الإطار تتولى الإدارة المحلية مهمة تحقيق التنمية المحلية والتى تعتبر جزء لا يتجزأ من تلك التنمية القومية الشاملة ، وهذه المهمة هى الهدف النهائى من قيام نظام الإدارة المحلية فى أى دولة من الدول الذى تطبقه .

ومن هذا المنطق يبدو من المناسب إجراء التحليل الملائم الذى يوضح ويحدد نظام الإدارة المحلية ومقوماته .

أولاً : نظام الإدارة المحلية وفلسفة وجوده :

لعل من الملاحظ ، بعد انتشار الأفكار الديمقراطية والمفاهيم الاشتراكية ، وحديثاً بعد أن سادت اتجاهات التحرر وآليات السوق والخصخصة والعولمة ، أصبحت الدول ـ بمختلف أيديولوجياتها ـ تضطلع بدور جديد فى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية لشعوبها ، وتغير هدف الدولة من المحافظة على الوضع القائم ، إلى المبادرة بالتغيرات الاقتصادية والاجتماعية أو ـ على الأقل ـ تشجيع وتنظيم هذه العملية ، وأدى ذلك ويؤدى إلى تشعب وظائف الدولة واتساع مجالات نشاطها

ومؤخراً اتساع نطاق إشرافها وتوجيهها وإدارتها وإرسائها لقواعد العمل والنشاط وتهيئة المناخ الذى يجب أن يعمل فيه أصحاب الأعمال ومن يقومون بالأداء الاقتصادى والاجتماعى داخل الدولة ، أى يمكن القول أن الدولة تحولت وبخاصة فى الفترة الأخيرة إلى أن تصبح المنظم وضابط إيقاع النشاط فى أى مجتمع .

ويبدو من الطبيعى أن يصاحب هذه التغييرات الاقتصادية والاجتماعية تغييرات مماثلة فى أساليب التنظيم الإدارى ، فاتبعت أساليب جديدة وأصبحت اللامركزية الإدارية ضرورة يقتضيها اتساع النشاط الإدارى وتنوعه كما اقتضى اتساع دور الإدارة وتزايد تدخلها فى الحريات العامة من ناحية ، ونمو الاتجاهات الديمقراطية من ناحية أخرى ، فرض رقابة قانونية وسياسية على أعمالها وإشراك الأهالى فى العملية الإدارية لتحقيق ديمقراطية الإدارة والحفاظ على التوازن الضرورى بين الحريات الفردية والمصلحة العامة .

وهكذا اتجهت الكثير من الدول نحو التوسع فى تقسيم السلطات والاختصاصات فى مجال الدولة بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية، وتوسعت الدول فى هذا الاتجاه إلى الحد الذى أصبحت معه مشكلة اليوم هى مشكلة اختيار أفضل أساليب التنظيم الإدارى التى تؤدى بها الدولة اختصاصاتها المختلفة ، فأى من هذه الاختصاصات تؤدى بالأسلوب المركزى ، وأيهما يوكل أمر أدائه للهيئات المحلية أو المحليات ؟ وهذه هى " المعادلة الصعبة " التى تحاول الدولة حلها بطريقة تحقق التوازن بين اختصاصات الحكومة المركزية ، واختصاصات الهيئات المحلية والمحليات بشكل لا يخل بوحدة البناء الإدارى للدولة .

ومن هنا حاولت كثير من الحكومات وبخاصة فى البلاد النامية الإفادة من السلطات المحلية ، لتأمين مساهمة الشعب على المستوى المحلى فى متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، وقد استدعى ذلك بذل الجهود الهادفة إلى إرساء قواعد اللامركزية وبصورة خاصة من أجل تحسين مستوى الإدارة فى الأقاليم أو المحليات ، وتحويل الإدارة فيها إلى نوع من السلطات المحلية ، وإعداد الأساس التشريعى لإقامة السلطات المحلية وإيجاد مؤسسات

لإمداد وحدات الإدارة المحلية بالموارد العالمية أى تطبيق نظام معين للإدارة المحلية .

ومن هذا المنظور فإن نظام الإدارة المحلية هو نظام يتولى المهام التى تخولها له الحكومة المركزية والقانون المنظم له ، أى أن نظام الإدارة المحلية الذى لا يزيد عن كونه جزءًا من الجهاز الإدارى للدولة ، بمعنى أنه جزء من السلطة التنفيذية ، يعمل فى حدود الضوابط التى يقررها قانون إنشائه الذى يصدر عن السلطة التشريعية للدولة وبالتالى يكون للسلطة التشريعية حق تعديل القانون لتوسيع صلاحيات المحليات أو الحد منها ، وزيادة الموارد المحلية أو تقليلها ، وتمديد الاستقلال المحلى أو تقليصه بل أن من حقها أن يلغى النظام كلية إذا كان الدستور يسمح بذلك .

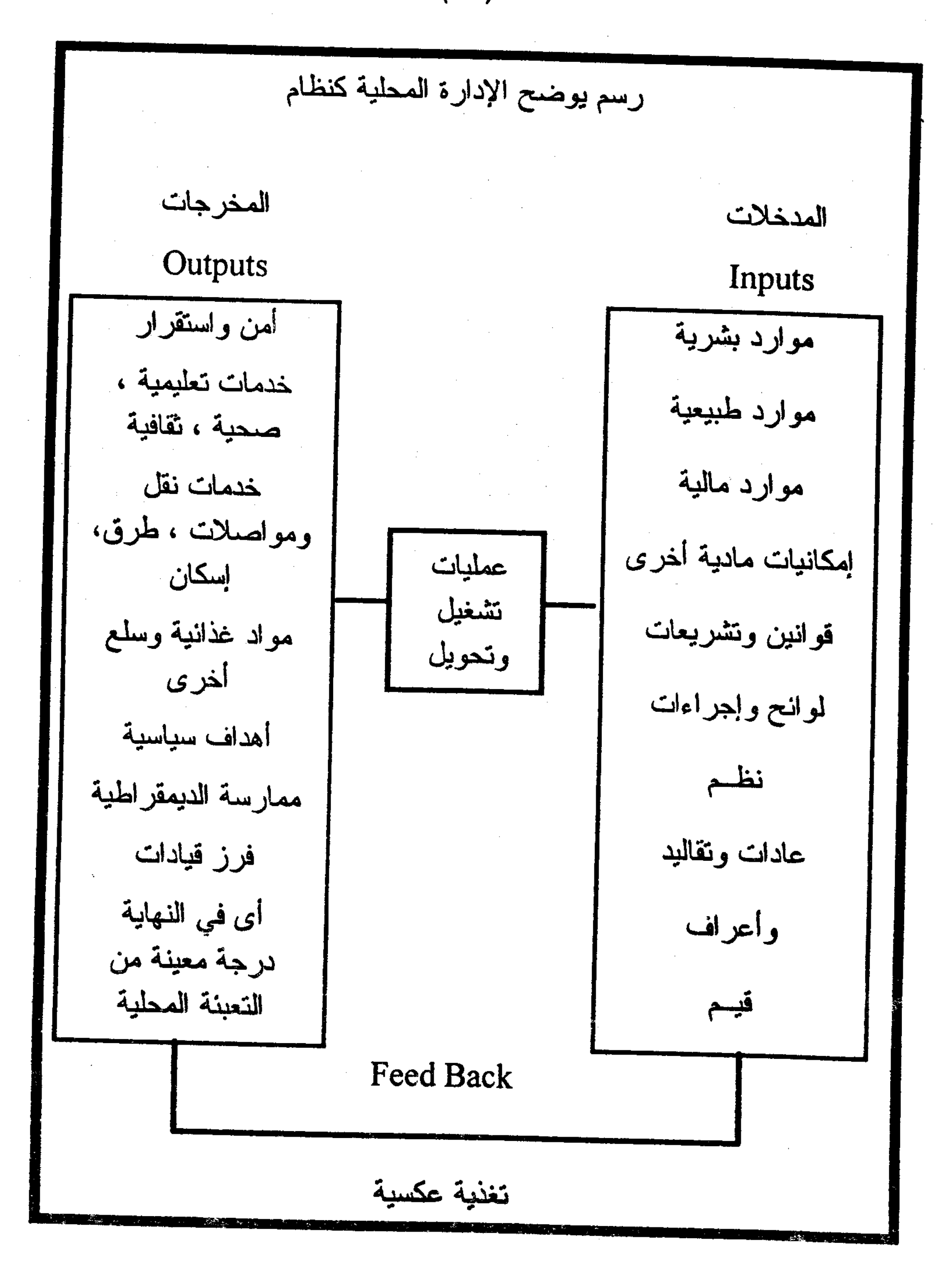
ويعنى ذلك أن نظام الإدارة المحلية يقوم على اللامركزية الإدارية الإقليمية أو المحلية أى على استقلال الهيئات الإدارية اللامركزية من ناحية وخضوعها لقدر من الرقابة المركزية من ناحية أخرى ، واستقلال الهيئات الإدارية اللامركزية يتحقق بتوافر ركنين هما : ثبوت الشخصية العضوية للوحدة الإدارية أو للهيئة التى تمثلها ، وأن يكون لهذه الهيئة المستقلة اختصاصات تباشرها بإرادتها ، والرقابة الإدارية فهى رقابة من نوع خاص تتقرر " للهيئة المركزية على الهيئات اللامركزية لضمان وحدة الدولة ، ولتحقيق قدر أدنى من مستويات أداء الخدمات فى الوحدات المختلفة .

فإذا كانت الهيئات اللامركزية تعمل فى وحدات ذات مفهوم محلى عرف هذا النظام بالإدارة المحلية .

بمعنى أنه لا يجوز فى جميع الحالات استعمال اصطلاحى اللامركزية الإدارية والإدارة المحلية كمترادفين ، فاللامركزية الإدارية يمكن أن تقوم فى وحدات إقليمية شاسعة لا يتوافر لسكان كل منهما عناصر التجانس ووحدة الانتماء ووحدة المصلحة كأن يقسم إقليم الدولة مثلاً إلى قسمين ، تنشأ بكل منهما هيئة مستقلة ، فمثل هذا التقسيم يكون من قبيل اللامركزية الإدارية ، ولكن لا ينطبق عليه نظام الإدارة المحلية لأن اتساع نطاق الوحدة اللامركزية وضخامة حجمها من شأنها أن يؤديا بمفهوم المحلية وبتجانس المصالح ووحدة الانتماء .

هذا بالإضافة إلى أن الانتخاب لا يعتبر شرطاً لقيام اللامركزية الإدارية على النحو الذى يؤكده الكثير من الشراح والفقهاء ، بينما يشكل الانتخاب فى نظر عدد كبير منهم ركناً أساسياً من أركان الإدارة المحلية التى نشأت لاعتبارات سياسية محضة تنحصر فى الاستجابة لنداء الحرية السياسية وحق الجماعات فى إدارة شئونها بنفسها .

ونخلص من ذلك كله إلى أن اللامركزية الإدارية لا ترادف الإدارة المحلية بصفة مطلقة ، وأن الإدارة المحلية تتطلب توافر الخصائص المحلية فى الوحدات التى يقسم إليها إقليم الدولة ، وتشكيل هيئات شعبية فى هذه الوحدات لتمثيل الإدارة العامة لسكانها ، ولذا يعرفها البعض باللامركزية الإدارية الديمقراطية أو التمثيلية ، ولعل الرسم التوضيحى التالى يوضح نظام الإدارة المحلية على النحو التالى :



رسم يوضح الإدارة المحلية كنظام
المدخلات
Inputs
موارد بشرية
موارد طبيعية
موارد مالية
إمكانيات مادية أخرى
قوانين وتشريعات
لوائح وإجراءات
نظـم
عادات وتقاليد
وأعراف
قيـم
عمليات
تشغيل
وتحويل
المخرجات
Outputs
أمن واستقرار
خدمات تعليمية ، صحية ، ثقافية
خدمات نقل ومواصلات ، طرق، إسكان
مواد غذائية وسلع أخرى
أهداف سياسية
ممارسة الديمقراطية
فرز قيادات
أى في النهاية درجة معينة من التعبئة المحلية
Feed Back
تغذية عكسية

ونظام الإدارة المحلية فى هذا الإطار لا يخرج عن أنه أسلوب من أساليب التنظيم الإدارى الذى يهدف إلى اللامركزية حيث تعطى للهيئات المحلية صلاحيات تباشر تحت رقابة السلطة المركزية .

ويتكون نظام الإدارة المحلية من وحدات الإدارة المحلية ذات الشخصية الاعتبارية لكل منها تنظيمها واختصاصاتها ، ومواردها وإمكانياتها ويمكن اعتبارها منظمات Organization .

وطبقاً لمدخل النظم Systems Aproach ،(كما يتضح من الشكل) فإن كل وحدة محلية تعد نظاماً مفتوحاً Anopen System حيث تقوم كل وحدة بالحصول على مجموعة من المدخلات تستمدها من المحيط الاجتماعى والاقتصادى والسياسى ، وتقوم بتحويلها إلى قرارات وسياسات تحقق الأمن والاستقرار ، كما تقدم الخدمات والسلع التى تشبع حاجة المواطنين والتى تمثل مخرجات (انظر الرسم) .

ومدخلات الإدارة المحلية تشمل الموارد الطبيعية والبشرية والمالية والإمكانيات المادية المتاحة والقوانين والتشريعات واللوائح والنظم القائمة والقيم والعادات والأعراف الموجودة وغيرها .

ولعل من الواضح أن الموارد المالية مدخل هام من مدخلات الإدارة المحلية كنظام . وتقوم المجالس المحلية عن طريق التعرف على مواردها وإمكانياتها ودراسة المشكلات التى تواجهها من وضع الحلول المناسبة حسب ما يتوافر لها من مدخلات لكى تحقق العديد من الأهداف فى الأمن والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والسياسية والتى تصب فى النهاية في مفهوم التنمية المحلية .

وتتوقف بالطبع كفاءة النظام على قدرة وحداته المحلية على ما تحققه من مخرجات (أهداف) من المدخلات (الموارد والإمكانيات) المتاحة لها فى ظل النظام الساسى والاقتصادى والاجتماعى.

وأهم ما يلاحظ فى هذا المجال ، أن أنظمة الإدارة المحلية تتباين من دولة لأخرى ، وربما من إقليم لآخر فى نطاق الدولة الواحدة ، وذلك لأن الإدارة المحلية ـ بحكم كونها أسلوباً من أساليب الإدارة الاجتماعية تتأثر

بالعوامل التاريخية والاجتماعية والثقافية والسياسية التى تطبق فيها ، وتعكس محصلة هذه العوامل فـي كل جـانب من جوانبها علـى نحـو يوضـح أسـباب اختلاف النظم وتباينها ، ويؤكد أصالة النظم الناجحة وعدم فاعلية اسـتيرادها، فنظـام الإدارة المحليـة لابـد أن ينبـع مـن واقـع البيئـة ويتجـاوب مـع حاجـات سكانها.

ثانياً : العوامل التى تؤثر على نظام الإدارة المحلية :

ويلاحـظ تنـوع العوامـل التـى تؤثـر علـى نظـام الإدارة المحليـة فهـى متداخلة بدرجة يصعب معها تفريد آثار كل منها أو تحديد أبعاده التى تتفاوت فى الدرجة تبعاً لظروف النظام وللفترة التاريخية التـى يجتازهـا . وفيمـا يلـى أهم العوامل التى تؤثر على نظام الإدارة المحلية وتشكل ايكولوجيته [١].

١ ـ العوامل التاريخية :

تشير الدلائل إلى أن الإدارة المحلية من نتاج العوامل التاريخيـة أكثر منه من نتاج العوامل الأخرى ، وأهم هذه العوامل ما يتعلـق بظـروف تكويـن الدولة ، وبنشأة النظام وتطوره .

ففيما يتعلق بظروف تكوين الدولة فإنها تنشأ ، إما من اتحاد عدد من الأقـاليم ذات الخصـائص المتمـايزة ، أو تفكـك أقـاليم دولـة ذات خصـائص مشتركة. وفى كلتا الحالتين يتأثر نظام الإدارة المحلية بظروف تكوين الدولة، ففى الحالة الأولى يعكس النظام خصـائص الأقـاليم المتمـايزة فـى تبـاين بنائـه التنظيمى وفى أسلوب تشكيل سلطاته وفى تنظيم هذه السلطات . ففى الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً يختلـف أسـلوب تنظيـم السـلطات المحليـة فـى ولايـات نيوانجلاند عنه فى بقية الولايات ، وتنفرد ولاية ألاسكا ببنـاء تنظيمـى خـاص بها حيث لا توجد بها مقاطعات وهكذا .

وفى حالة انفصال إقليم من أقاليم الدولة لتكوين دولة مستقلة فلابـد أن يعكس نظام الإدارة المحلية فـى الدولـة الجديـدة خصـائص النظـام فـي الدولـة

---

(١) الايكولوجية ، اصطلاح يرادف العوامل البيئية التى تؤثر على الكائنات أو النظم من خلال العلاقات المتبادلة .

الأم. فنظام الحكم المحلى فى جمهورية ايرلندا يعكس الكثير من خصائص النظام الإنجليزى ، ونظام الإدارة المحلية فى بنجالادش يعكس السمات الأساسية للنظام الباكستانى .

ويتأثر نظام الإدارة المحلية أيضاً باسلوب نشأته ومراحل تطوره ، وتختلف النظم فى هذا المجال بين نظم تنشأ نشأة طبيعية ونظم يتم إنشاؤها بمقتضى أداة قانونية . فنظم النوع الأول تكون أكثر استقراراً وثباتاً بحكم تمتعها بصلاحيات واختصاصات أصيله فضلاً عن تغلغلها فى ضمير الشعب بينما تفتقد نظم النوع الثانى – فى الغالب – عناصر الثبات والاستقرار وتكون أقل استقلالاً فى ممارسة الصلاحيات والاختصاصات التى تمنح لها نقلاً و/أو تفويضاً من السلطات المركزية .

ومن ناحية أخرى يلاحظ أن القانون بالنسبة للنظم التى تنشأ نشأة طبيعية لا يعتبر منشئاً لهذه النظم بقدر ما يكون معترفاً بوجودها ومنظماً للقواعد التى استقرت فى التطبيق ، وبالنسبة للنظم ذات النشأة القانونية لا يتطلب الأمر وقتاً طويلاً لإحداث التعديل المطلوب ، فغالباً ما يتم تعديل القانون المنظم للإدارة المحلية أو تغييره كلية فى بضعة شهور .

ونظراً لأهمية العوامل التاريخية فإنه لا يمكن فهم نظام الإدارة المحلية القائم فى دولة ما أو إجراء دراسة له دون الرجوع إلى جذوره التاريخية وتتبع مراحل تطوره فى إطار التطور التاريخى للنظام الإدارى للدولة .

٢ – العوامل الجغرافية والطبيعية :

فالعوامل الجغرافية والطبيعية لا تقل أهمية عن العوامل التاريخية فى تأثيرها على نظام الإدارة المحلية . وتتفاوت آثار هذه العوامل تبعاً لاعتبارات مثل : مساحة الدولة ، ومدى تداخل حدودها ونوع تضاريسها .

فنظام الإدارة المحلية يتأثر بمساحة الدولة التى يطبق فيها فهو ضرورى فى الدول المترامية الأطراف وخاصة إذا كانت وسائل الاتصال فيها متخلفة وكانت الإدارة تتطلب صلات وثيقة بين الحكومة والأهالى ، وعلى الطرف الآخر لا تحتاج الدول المتناهية فى الصغر مثل دولة الفاتيكان

أو إمارة موناكو إلى قيام نظام إدارة محلية بها ، فإذا أخذت مثل هذه الدول بأسلوب أو آخر من أساليب الإدارة المحلية يكون ذلك استجابة لمؤثرات عوامل أخرى غير العوامل التاريخية .

ومن ناحية أخرى يؤدى تداخل حدود الدولة مع الدول المجاورة إلى تقارب نظم الإدارة المحلية المطبقة فيها وخاصة إذا اقترن هذا التداخل بسهولة الاتصال وتيسره ، ويظهر أثر ظاهرة تداخل حدود الدول فى الأجل الطويل فى قيام نوع من التعاون بين السلطات المحلية على حدود الدول .

وتؤثر تضاريس إقليم الدولة على نظام الإدارة المحلية المطبق فيها ، فيما يتعلق بظاهرتى توزيع الأقاليم الطبيعية فى نطاقها ووجود العوامل الطبيعية مثل الجبال والأنهار .

٣ ـ العوامل الانثروبولوجية :

لعل أبرز العوامل الانثروبولوجية تأثيراً فى نظام الإدارة المحلية هى تلك المرتبطة بظاهرة التركيب الجنسى للسكان فتعدد الأصول الجنسية فى نطاق الدولة يؤثر بالضرورة على شكل الدولة وعلى أسلوب تنظيم أجهزة الحكم والإدارة بها وتزداد آثار هذه العوامل حدة بتباين ثقافات ولغات وأنماط معيشة الأجناس فى نطاق الدولة .

فعلى المستوى المركزى غالباً ما يأخذ شكل الدولة الشكل المركب (الاتحادى) الذى بمقتضاه تقسم الصلاحيات والاختصاصات بين مستويين من مستويات الحكم هما الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات أو الجمهوريات أو الكانتونات كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد السوفيتى وسويسرا . والدول غير المتجانسة السكان التى تأخذ بالشكل الموحد غالباً ما تواجه بعض الصعوبات من جانب الأجناس التى تحاول الحصول على حق التقرير الذاتى على الأقل فى شئونها الثقافية والاجتماعية .

وعلى المستوى المحلى يتأثر نظام الإدارة المحلية بالتركيب المتنوع لأجناس السكان وتنعكس هذه الآثار فى دعم نظام الإدارة المحلية وتقويته لاستيعاب تطلعات الأقليات الجنسية أو اضعافه وأحكام الرقابة عليه تبعاً لفلسفة الدولة فى تأكيد وحدتها السياسية والإدارية .

وتنعكس آثار العوامل الانثروبولوجية بصورة واضحة فى علاقات الحكومات المركزية بالسلطات المحلي ، فوجود مستويين من السلطات المركزية من شأنه تثنية قنوات الاتصال المركزية المحلية ، حيث تتعامل السلطات المحلية مع كلا المستويين ، وتراقب من كليهما . وفى الجانب المقابل يؤدى تجانس السكان إلى إمكانيات تطبيق إدارة محلية مبسطة وتتمثل مظاهر بساطته فى سهولة تقسيم إقليم الدولة إلى وحدات محلية ، وتطبيق نمط موحد على صعيد الدولة ، وبساطة العلاقات المركزية / المحلية تبعاً لتعامل السلطات المحلية مع مستوى واحد من مستويات السلطة المركزية ، لأن الدولة المتجانسة السكان غالباً ما تأخذ بالشكل الموحد بمعنى أن تكون دولة بسيطة والمثل على أثر العوامل الانثروبولوجية فى بساطة النظام يتجلى بصورة واضحة فى نظام الإدارة المحلية فى جمهورية مصر العربية .

٤ - العوامل الثقافية :

يتاثر نظام الإدارة المحلية بالعوامل الثقافية التى قد تبدو كآثار جانبية لانتشار النفوذ السياسى أو الاقتصادى على الرغم من فاعليتها حتى فى حالة عدم استنادها إلى نفوذ سياسى أو اقتصادى . فانتشار ثقافة دولة ما خارج حدودها غالباً ما يصاحبه انتشار نظم هذه الدولة فى مواطن انتشار ثقافتها .

وتلعب العوامل الثقافية الداخلية دوراً كبيراً فى تقرير أسلوب تشكيل المجالس المحلية ، كما تؤثر العوامل الثقافية أيضاً فى قدر استقلال السلطات المحلية فى مواجهة الحكومة المركزية ، فالتخلف الثقافى يؤدى بالضرورة إلى ضعف كفاية أعضاء المجالس المحلية المنتخبين الأمر الذى يجعلهم يتقبلون مزيداً من التدخل المركزى . هذا فضلاً عن أنه يؤدى إلى ندرة الكفايات اللازمة للاضطلاع بالعمل المحلى الإدارى والفنى ، الأمر الذى ينعكس فى ضعف إنتاجية الموظفين فى المحليات من جانب واعتمادهم على الخبرة من جانب آخر ، وبالتالى دعم نفوذ الحكومة المركزية على السلطات المحلية .

٥ - العوامل الديموجرافية :

وأهم العوامل الديموجرافية تأثيراً على نظام الإدارة المحلية هى معدلات النمو الطبيعى للسكان والتركيب العمرى للسكان وتؤثر معدلات النمو

الطبيعي للسكان على نظام الإدارة المحلية من حيث معدلات نمو الخدمات التي تؤديها السلطات المحلية ، ونوعية هذه الخدمات ، ويؤثر التركيب العمري للسكان على حجم فئة الممولين من دافعي الضرائب والرسوم المحلية، وحجم الفئات التي تحتاج إلى خدمات ومن ثم على تكلفة تقديم الخدمات ، ومن ثم على المصروفات المحلية .

٦ ـ العوامل الاجتماعية :

وتتضح آثار العوامل الاجتماعية على نظام الإدارة المحلية فيما يتعلق بظاهرتين هما : الكثافة السكانية ، والنمو الحضري ، فالكثافة السكانية تؤثر على حجم ونطاق الوحدة المحلية ، وعلى عدد مستويات السلطات المحلية ، وتوزيع الصلاحيات والاختصاصات بين السلطات المحلية . ومن ناحية أخرى يتأثر نظام الإدارة المحلية من الزاوية الاجتماعية بمعدلات النمو الحضري ، فارتفاع معدل النمو الحضري يؤدي بالضرورة إلى زيادة معدل الهجرة الداخلية من الريف إلى الحضر ، وبالتالي إلى تضخم أحجام العون وتكدسها بالسكان ، وتعتبر إدارة مثل هذه المدن من مشكلات الإدارة المحلية الرئيسية التي تتطلب التفكير في أسلوب إداري ملائم لإدارتها .

٧ ـ العوامل السياسية :

تلعب العوامل السياسية أهم دور في تشكيل نظام الإدارة المحلية الذي يطبق في دولة ما ، فالنظام أولاً وأخيراً يقرر بمقتضى أداة قانونية دستوراً كان أو قانوناً أو مرسوماً أو إقراراً يصدر عن الجهة التي تباشر العمل السياسي في الدولة هيئة كانت أو فرداً .

وأهم العوامل السياسية التي تؤثر على نظام الإدارة المحلية هما الاستقرار السياسي والأيديولوجية السياسية ، فالاستقرار السياسي أمر أساسي لإنشاء نظام إدارة محلية أو لدعم نظام قائم ، والأيديولوجية السياسية تشكل نظام الإدارة المحلية في إطار القيم والمبادىء التي يعتنقها الشعب والتي تشكل في مجموعها أيديولوجية الدولة .

٨ ـ **العوامل التكنولوجية :**

حيث تؤثر الأساليب التكنولوجية على الإدارة المحلية من نواح متعددة فالتقدم التكنولوجي يؤدى بالضرورة إلى توسيع أحجام الوحدات المحلية والعكس صحيح ، وهذا بدوره يؤثر على عدد المستويات المحلية للنظام .

ورغم كل تلك العوامل التى تشير إلى اختلاف نظم الإدارة المحلية وتباينها ، إلا أنه يمكن القول أن أى نظام إدارة محلية مطبق فى أى دولة من دول العالم له مجموعة من المعوقات أو الأركان الأساسية لعل من الضرورى إلقاء الضوء عليها .

ثالثاً : مقومات نظام الإدارة المحلية :

لعل من الواضح أن نظام الإدارة المحلية هو اسلوب إدارى بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلى ، يشرف على إدارة كل وحدة منها هيئة تمثل الإدارة العامة لأهلها ، على أن تستغل هذه الهيئات لموارد مالية ذاتية ، وترتبط بالحكومة المركزية بعلاقات يحددها القانون .

ويعنى ذلك أن نظام الإدارة المحلية يقوم على عدد من المقومات الأساسية ، ويمكن إبراز أبعاد كل مقوم من تلك المقومات فى التحليل التالى:

١ ـ **تقسيم إدارى لإقاليم الدولة يحدد نطاق وأحجام الوحدات المحلية المختلفة وربطها بتلك الأقاليم :**

وهو يشير إلى ضرورة وجود تقسيم إدارى لإقاليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلى على الأقل بالنسبة لوحدات المستوى الأدنى وتكون الوحدة ذات مفهوم محلى إذا توافر لسكانها وحدة المصلحة ووحدة الانتماء ، فمن شأن هذه العناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة عن طريق القيم والعادات المشتركة .

والأصل فى هذا النظام القرية أو المدينة ، فهى الوحدات الأساسية ، وأما الوحدات الأعلى مستوى مثل المركز والمحافظة فهى وحدات خاصة يتكون كل منها من مجموعة من القرى والمدن وتنشأ أساساً لإدارة الخدمات

التى تحتاج لنطاق و/أو لحجم سكان يفوق نطاق و/أو حجم سكان القرية أو المدينة ، وتقاس سلامة النظام وكفاءته بقدر دعمه للوحدات الأساسية (القرية/ المدينة) فإذا ما انقلب الوضع وانصرف الدعم إلى الوحدات الأعلى مستوى (المركز و/أو المحافظة مثلاً) اعتبر النظام معيباً .

ويتوقف نوع التقسيم الإدارى لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة فى إقليم الدولة ، وفى إطار هذين العاملين الرئيسيين توجد عدة عوامل تكون دائماً موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية ، أهمها : تجانس المجتمعات المحلية ، والقوة المالية ، أى مدة قدرة الوحدة المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفى لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية وهذا يتطلب حجماً أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم لسلطة الوحدة المحلية ، ويضاف إلى ذلك أن من العوامل المحددة لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية هناك العامل الخاص بضرورة توافر العمالة الفنية والمهنية بالقدر المطلوب ، والعامل الخاص بضرورة وجود عنصر المشاركة الشعبية ، وتوافر أوعية الخدمات التى تدخل فى نطاق اختصاص الوحدة المحلية .

ويلاحظ أن هناك أساليب يمكن استخدامها لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية ، أهمها الأسلوب الكمى الذى يقسم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية النطاق (المساحة) أو متساوية الحجم ، والأسلوب الوظيفى الذى يقسم إقليم الدولة إلى وحدات لخدمة التعليم ، ووحدات أخرى لخدمة الصحة ، ووحدات للخدمات الاجتماعية وهكذا يغطى إقليم الدولة بشبكات من الوحدات تتعدد تبعاً لتعدد الخدمات المحلية ، وأيضاً هناك الأسلوب الطبيعى، الذى يقوم على الاعتراف بالمجتمعات القائمة فى الريف والحضر كوحدات أساسية للإدارة المحلية ، ويبدو أن مصر تأخذ بالأسلوب الطبيعى فى تقسيم الدولة إلى وحدات لأغراض الإدارة المحلية مع أخذ المعيار الكمى فى الاعتبار بل والأكثر من ذلك ، أنه بعد أن ثبت من تطبيقات نظام الإدارة المحلية أن الحدود الإدارية لا تمثل وحدات مكانية متكاملة اقتصادياً واجتماعياً يسهل القيام بتنميتها .

وبما أن المشاكل الحالية للتنمية تختلف فى طبيعتها باختلاف الوحدة الإدارية المكانية من حيث الإمكانيات الطبيعية والبشرية ، لذا دعت الحاجة إلى تقسيم الجمهورية إلى وحدات مكانية أكبر من الوحدات الحالية بتبنى التخطيط الإقليمى الذى يقسم الجمهورية إلى ثمانية أقاليم تخطيطية .

٢ ـ مجالس محلية منتخبة تمثل الإرادة العامة لأهالى الوحدات المحلية:

ويعنى ذلك ، ضرورة إدارة شئون كل وحدة محلية بواسطة مجلس محلى منتخب يمثل الإدارة العامة لمواطنى الوحدة ، فالمواطنون أقدر من غيرهم على تحديد مشكلاتهم والعمل على حلها بالأسلوب الذى يرضون عنه.

فالمجالس المحلية هى الهيئات التى تمثل الإرادة العامة للمجتمعات المحلية وتضطلع بصلاحيات تقريرية ورقابية فى إطار اختصاصاتها ، وفى نطاق رقعتها الإقليمية ، والأصل أن تشكل المجالس المحلية كلية بالانتخاب المباشر ، ذلك لأن الباعث على نشأة نظام الإدارية المحلية باعث سياسى، وأن الإدارة المحلية هى الإدارة القريبة من الأهالى قرباً مادياً ومعنوياً ، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضرورى لدعم استقلال السلطات المحلية فى مواجهة الحكومة المركزية ، ولأن تنمية المجتمع أو التنمية الاقتصادية والاجتماعية تقوم أساساً على المشاركة الشعبية فى التخطيط والتمويل والإدارة والتنفيذ .

وفى التطبيق العملى تأخذ النظم المحلية بأسلوب من الأساليب التالية ، أو تجمع بينهما بطريقة أو بأخرى :

(أ) تشكيل المجلس كلية بالانتخاب المباشر أو

(ب) أن تكون الغلبة فى المجلس للأعضاء المنتخبين ويكمل المجلس عن طريق الاختيار أو الانتخاب غير المباشر أو

(جـ) أن تكون الغلبة فى المجلس للأعضاء المنتخبين ويكمل تشكيل المجلس بالتعيين .

ويلاحظ من تطور قوانين الإدارة المحلية فى الفترة من ١٩٦٠ ـ ١٩٨٨ بل وعبر تاريخ الإدارة المحلية فى مصر ، أن هذا النظام قد أخذ بالأساليب الثلاثة المشار إليها عبر هذا التطور ، فمرة كان تشكيل المجلس

كلية بالانتخاب المباشر أو بالقوائم ، ومرة أخذ بالأسلوب الثانى ، وأيضاً أخذ بالأسلوب الثالث عبر تطور نظام الإدارة المحلية .

٣ ـ تمويل محلى ذاتى من موارد مالية محلية :

ويقتضى ذلك ، ضرورة تمتع كل وحدة بموارد مالية ذاتية منفصلة عن الموارد السيادية ، لدعم استقلالها الإدارى ، فبقدر استقلال الوحدة مالياً يكون استقلالها الإدارى ، ويستتبع استقلال الوحدة بموارد مالية ذاتية أن تكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة ، وبالتالى تتمتع هيئتها بحرية أكبر فى إنفاق أموالها .

وينبع هذا الركن أو الأساس من منطلق أن السلطات المحلية تضطلع بإدارة الخدمات ذات الطابع المحلى مستقلة عن الحكومة المركزية ، ولا سبيل لدعم هذا الاستقلال الإدارى ما لم تكن لهذه السلطات موارد مالية ذاتية توفر لها حصيلة تكفى لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها ، وذلك لأن الاستقلال الإدارى يصاحب الاستقلال المالى بطريقة تقليدية .

ولا يقتصر دور الاستقلال المالى على دعم الاستقلال الإدارى ، ولكنه يسهم أيضاً فى دعم مبادىء الإدارة المحلية وفى تأصيل مفاهيمها عن طريق تأكيد المسئولية المالية لأهالى الوحدات المحلية أعضاء كانوا فى السلطات المحلية أو مجرد أعضاء فى المجتمعات المحلية .

فعضو المجلس المحلى يصبح مسئولاً بوصفه ليسهم فى موازنة السلطة المحلية ويستفيد من الخدمات التى تؤديها ، وهو مسئول أيضاً بصفته يمثل أهل الوحدة المحلية الذين يمولون هذه الخدمات ويستفيدون منها. وهذه المسئولية المزدوجة تثير يقظة عضو المجلس للحاجات المحلية وتحفزه للعمل على تلبيتها دون إسراف أو بذخ ، كما تجعله يتشدد فى الرقابة على انفاق ما يتجمع للمجلس من أموال ، ويحرص على رفع كفاية أداء الخدمات إلى الحد الذى يحقق رضاء الأهالى عنها .

وبالنسبة لأعضاء المجتمع المحلى تؤدى المسئولية المالية إلى تعميق مفهوم الديموقراطية نظراً لارتباط عنصر التكليف بأداء الضرائب بحق التمثيل حتى يكون للممولين رأى فى الطريقة التى تصرف بها أموالهم . هذه

المسئولية تجعلهم يشاركون مشاركة إيجابية فى انتخاب ممثليهم فى المجالس المحلية ، ويدققون فى اختيار أصلح العناصر التى تحسن التعبير عن آرائهم وتكون فى نفس الوقت أمينة على إنفاق الأموال التى تخرج من جيوبهم ، كما تحفزهم أيضاً إلى إحكام الرقابة على أعمال المجلس وتتبع نشاطه .

ولا شك أن هذه المسئوليات تتعرض لخطر مؤكد إذا تضاءل نصيب التمويل الذاتى فى الموازنة المحلية وقد يكون من الصعب توضيح ذلك ولكن تحليل مفهوم الديموقراطية قد يعطى بعض التفسير لهذه الظاهرة . ففى الديموقراطية على المستوى المحلى قد يظهر خطر تقبل الجمهور الأمور على علاتها دون اهتمام كبير بالشئون المحلية ، والطريقة التقليدية لاثارة شعورهم بالمسئولية هى فرض الضرائب والرسوم المحلية ، لأن الجمهور ـ بوجه عام ـ يحكم على الخدمات المحلية بمقارنة مستواها بمقدار ما يتحمل من أعباء مالية .

ولا يعنى التركيز على أهمية الموارد المحلية الذاتية لدعم الاستقلال الإدارى للمجالس المحلية الدعوة إلى تحقيق تغطية المصروفات المحلية بالكامل من هذه الموارد ، بل يجب أن تقدم ـ إلى جانب هذه الموارد الذاتية ـ إعانات حكومية محدودة للأسباب التالية :

(أ) إخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية بالقدر الذى يحقق حداً أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة .

(ب) الحد بين تفاوت مستوى الخدمات المحلية من وحدة محلية لأخرى ، فلا تستفيد الوحدات الغنية من ظروفها الطبيعية لتحقيق مستوى معيشة أفضل لسكانها من ذلك الذى يتاح تحقيقه فى الوحدات الأقل حظاً والأقل ثراء .

(جـ) الحيلولة دون ارتفاع سعر الضريبة المحلية فى الوحدات الفقيرة لتغطية مصروفاتها ذاتياً ، لأن مثل هذا الإجراء يؤدى بالضرورة إلى عدد من الآثار السلبية على تلك الوحدات الفقيرة .

ويعنى ذلك أن مقوم الموارد المالية المحلية أحد المقومات الأساسية لقيام نظام إدارة محلية .

٤ ـ علاقات بالحكومة المركزية على النحو الذى يحدده القانون :

ويتطلب ذلك ضرورة ارتباط الهيئات المحلية بالحكومة المركزية بعلاقات تقوم على حق هذه الهيئات فى إدارة الشئون المحلية المخولة لها بمقتضى القانون ، مع خضوعها للرقابة المركزية بالقدر الذى يضمن تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وعدم تفاوت مستوى الخدمات من وحدة محلية لأخرى تبعاً لتفاوت الموارد المالية التى تفى لكل منها .

ويرجع ذلك إلى أن السلطات المحلية جزء من النظام الإدارى للدولة، فهى تباشر إدارة الخدمات والمرافق المحلية مستقلة عن الحكومة المركزية ، غير أن استقلال هذه السلطات ليس استقلالاً مطلقاً ولكنه مقيد بحق الحكومة المركزية فى ممارسة الرقابة عليها أوعلى أعمالها أو على كليهما ، وتعتبر الرقابة المركزية أهم عناصر العلاقة بين السلطات المحلية والحكومة المركزية .

وتقوم الرقابة المركزية على السلطات المحلية على عدد من الأسس ، أهمها ، أن السلطات المحلية تتفاوت فى القوة المالية تبعاً لما يأتى لكل منها من حصيلة الموارد المقرر لها ، الأمر الذى يتعين معه مراقبة أعمال هذه السلطات ، بالإضافة إلى أن الوحدات المحلية تتفاوت فى أحجامها ، وفى طبيعة اقتصادها وفى مستوى سكانها الاجتماعى والثقافى ، ومن ناحية أخرى أن السلطات المحلية قد تجور على حريات الأفراد وحقوقهم مما يستلزم تدخل الحكومة المركزية لتأكيد حقوق الأفراد وحرياتهم ، وأيضاً قد تغالى بعض السلطات المحلية فى أسعار الضرائب المحلية للحصول على حصيلة تكفى لمواجهة الحاجات المحلية ، الأمر الذى يتعين معه تدخل الحكومة المركزية بتحديد حد أعلى لأسعار الضرائب المحلية ، وممارسة رقابة على الأموال تضمن تقارب أسعار الضرائب بين السلطات المحلية المختلفة .

ورقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية ليست مطلقة من كل قيد ، ولكنها تباشر فى حدود القانون ، بمقتضى استقلال السلطات المحلية ، ألا تستطيع الحكومة المركزية مباشرة أى عمل من أعمال الرقابة ما لم يكن مقرراً بنص القانون ، فإذا تجاوزت الحكومة صلاحياتها فى هذا الخصوص جاز للسلطة المحلية المعينة مقاضاتها وإلزامها بالتصرف فى حدود القانون.

وتستهدف الرقابة المركزية على السلطات المحلية تحقيق أمور ثلاثة هى : تأكيد وحدة الدولة السياسية والإدارية ، وضمان مشروعية أعمال السلطات المحلية ، وأيضاً تأكيد مستوى أدنى للخدمات التى تؤديها السلطات المحلية على صعيد الدولة ، حتى لا يتفاوت مستوى المعيشة ، من وحدة محلية لأخرى .

٥ - المشاركة الشعبية :

يحتاج نظام الإدارة المحلية إلى نوع من الوعى السياسى الذى يساعد على إحساس المواطنين بأهمية دورهم فى المشاركة الشعبية فيما تتخذه المجالس المحلية من قرارات وما تقوم به من أعمال ، فالمشاركة الشعبية تعتبر فى هذا الإطار احد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية وبدون المشاركة الشعبية فى اتخاذ القرارات بالمجالس المحلية وفى الأعمال الخاصة بالتنمية المحلية تبعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنين من مشكلات وحاجات . وهنا تبرز أهمية التنظيم الملائم لأجهزة الإدارة المحلية الذى يحقق التعاون الفعال للجهود الشعبية مع الجهود الحكومية.

فالمشاركة الشعبية هى اشتراك المواطنين - كأفراد أو جماعات مع جهات الإدارة فى تحديد الاحتياجات وأولويات المجتمع و /أو تحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات و/أو وضع السياسات و/أو تمويل المشروعات و/أو اتخاذ القرارات و/أو تنفيذ السياسات والقرارات و/أو الرقابة على أوجه النشاط المتعلقة بالتنمية المحلية ، وهى تلك العملية (أى التنمية المحلية) التى بمقتضاها توجه الجهود لكل من الأهالى والحكومة لتحسين الظروف الاجتماعية والاقتصادية فى المجتمعات المحلية لمساعدتها على الاندماج فى حياة الأمة والإسهام فى تقدمها بأقصى ما يمكن معتمدة فى ذلك على نفسها بقدر الإمكان ، ومن هذا نرى أن عملية التنمية ما هى إلاعملية تغير حضارى مقصود ومرغوب للمجتمعات المحلية عن طريق تعاون المواطنين مع حكوماتهم فى تنمية مجتمعاتهم .

والمشاركة الشعبية كما هو واضح ، هو كل ما يبذله الأفراد والجماعات من طاقة عمل أو إسهام عادى فى تنفيذ أو تشغيل أو استثمار

مشروع لتنفيذ رغبة ذاتية للأهالى دون تحمل الدولة أية أعباء أو تحملها بعض العبء ، بل وتتطرق المشاركة الشعبية أيضاً إلى إسهام الأفراد أو المجتمع المحلى فى دراسة هذه المشروعات والتخطيط لها وتمويلها وتنفيذها أو استثمارها .

ويلاحظ أن التنمية المحلية وهى الهدف النهائى من قيام نظام الإدارة المحلية تقوم فى عالم اليوم على ضرورة تضافر الجهود الذاتية الممثلة فى المشاركة الشعبية مع الجهود الحكومية من أجل الإسراع بعملية التنمية وتحقيق أكبر معدلات نمو ممكنة ، وإذا كان الأمر كذلك فإن المشاركة الشعبية هى أحد المقومات الأساسية التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية، حيث أن المشاركة الشعبية تحتاج إلى تنظيم يؤدى إلى تحريك المشاعر وتوجيهها الوجهة الإيجابية نحو عملية التنمية المحلية ، وتحتاج إلى تخطيط لحصر وتجميع احتياجات الجماهير المحلية فى شتى قطاعات الخدمات وترجمة هذه الاحتياجات إلى مشروعات تبوب وفقاً لدرجة أهميتها وأولوياتها وما يمكن تنفيذه أودعمه منها ، وكل ذلك يمكن أن يتم من خلال نظام الإدارة المحلية .

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الإدارة المحلية المطبق فى مصر، ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، و ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، نص على أن من اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات " تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية . كما حرص القانون على التأكيد على هذا الاختصاص عند التعرض لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية الأخرى بمستوياتها المختلفة . ومن أجل ذلك كان من الطبيعى أن يكون من بين الموارد المالية للوحدات المحلية ، مورد خاص بالتبرعات والهبات والوصايا وهو الذى يعبر عن مدى مشاركة الجهود الذاتية بسلوك إيجابى منظم فى النهوض بمستويات الخدمات والمرافق فى نطاق البيئة المحلية.

ومن خلال هذا الاختصاص واستعانته بهذا المورد ، يمكن أن تؤدى المشاركة الشعبية دوراً فعالاً فى تحمل أعباء ومتطلبات مخططات التنمية المحلية سعياً إلى تحقيق أهداف وفلسفة الإدارة المحلية فى مجالات التقدم

والرخاء باعتبار أن الجماهير هى الأجدر على التعرف على كافة مشكلات واحتياجات البيئة المحلية وبالتالى الأجدر على التصدى لها ومواجهتها ، والأكثر استعدادا وحماسة للبذل والتضحية وتهيئة مصادر التمويل الشعبى من منطلق الإحساس الفورى المباشر بعائد هذه الجهود بالنسبة لكافة المقيمين داخل نطاق الوحدة المحلية .

ومما لا شك فيه أن المجالس الشعبية المحلية فى مصر ، يمكن أن تؤدى دوراً بالغ الأهمية فى تنمية المشاركة الشعبية بمفاهيمها المختلفة سواء كانت تنمية إسهام الأهالى تطوعاً فى أعمال التنمية بالرأى أو العمل أو التمويل أو اسهامهم فى التصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة المحلية .

ويمكن الوصول من التحليل السابق إلى أن المشرع اعتبر المشاركة الشعبية من أهم المقومات التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية فى مصر.

٦ ـ التخطيط وضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط :

يمكن النظر إلى التنمية على المستوى المحلى على أنها العملية المخططة للتعبئة الشاملة والاستخدام الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة أو التى يمكن إتاحتها للنهوض بالمجتمعات المحلية فى جميع مستوياتها بدءاً من الوحدة الأدنى حتى مستوى الوحدة الأعلى سواء كانت تلك الموارد والامكانيات بشرية أم طبيعية أم مالية وسواء أكانت حكومية أو مشتركة أو خاصة وذلك بهدف دفع عجلة التنمية والنهوض بالمجتمعات المحلية ، وليس هذا فحسب بل إرساء الأسس الكفيلة باستمرار عجلة الدفع التنموى (أو الإنمائى) فى المستقبل .

وفى هذا الإطار يمكن القول أنه إذا كانت التنمية المحلية هى الهدف النهائى من قيام نظام الإدارة المحلية ، وأن التنمية المحلية لكى تحدث على الوجه المطلوب لابد أن تكون مخططة ، فإنه يمكن استنتاج أن التخطيط هو أحد المقومات الضرورية لأى نظام للإدارة المحلية ومن البديهى أنه لضمان تضافر وتنسيق الجهود التى تبذل فى هذا المجال أن تتم عملية التنمية على المستوى المحلى فى إطار التخطيط الشامل والمتكامل الذى يلم بجميع جوانب الصورة فى أبعادها الزمنية القصيرة والمتوسطة والطويلة ، وفى جميع

المجالات التى تمتد إليها ويراعى الأهداف والأولويات المقررة على المستوى القومى ويضمن أن تتم عملية التنمية بشكل متوازن على مختلف المستويات.

وإذا كان تحديد اتجاهات التنمية فيما يتعلق بالأهداف والأولويات العامة تبدأ من السلطة العليا بالوحدة الأعلى والمجلس الشعبى بها فإن الأهداف التفصيلية والمشروعات النامية ينبغى أن تبدأ من القواعد العريضة المتمثلة فى الوحدات الأدنى ومجالسها الشعبية على أن يتم إقرارها من السلطات العليا والمجلس الشعبى بها على ضوء المصلحة القومية والأولويات العامة ضمانا لواقعية التخطيط واستجابة لحل مشاكل الجماهير وحتى تصادف التنمية قبولاً وحماساً من جانب الوحدات المحلية ، ومما سبق يتبين أن تنمية المجتمعات المحلية مسئولية المحليات بالدرجة الأولى وهى فى نفس الوقت مسئولية قومية .

ويلزم ذلك ربط التخطيط الإقليمى والمحلى بالتخطيط القومى بحيث تتضمن الخطة القومية الخطط الإقليمية والخطط المحلية بما يحقق التكامل الاقتصادى والاجتماعى والعمرانى وحماية البيئة ويتطلب ذلك التنسيق بين أجهزة التخطيط على كافة المستويات .

ويلاحظ أن مصر ، قد أخذت بهذا المبدأ فى نظام الإدارة المحلية المطبق فيها ، حيث تحدد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة وتجمعها وتنسقها فى مشروع خطة محلية ، ويتولى رئيس الوحدة المحلية عرض مشروع الخطة على المجلس الشعبى المحلى المختص لإقراره، ثم يرفع إلى المحافظ قبل بدء السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل لدراسته وإجراء التنسيق والتكامل بين مختلف القطاعات بالمحافظة ، ويتولى المحافظ عرض مشروع الخطة السنوية على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة واللجنة العليا للتخطيط الإقليمى لإقراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل ، ويتولى وزير التخطيط بالاتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية والوزراء المختصين الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة تمهيداً لعرضها على مجالس المحافظين .

هذا بالإضافة إلى أن قانون الإدارة المحلية أقر فى نصوصه على ضرورة وجود خطة موازية تقوم على المشاركة بالجهود الذاتية تتناسق

وتترابط مع الخطة المشار إليها ، أى تحديد ما يمكن أن يقوم به الأهالى من مشاركة شعبية فى إطار مخطط .

٧ ـ توفر العنصر البشرى :

يعتبر العنصر البشرى أهم عنصر فى العملية الإنتاجية ، وفى نجاح التنمية المحلية التى تعتبر الهدف النهائى لنظام الإدارة المحلية ، فالعنصر البشرى هو الذى يفكر فى كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام ، وهو الذى يدبر التمويل اللازم لإقامة المشروعات وهو الذى ينفذ المشروعات ويتابعها ويعيد النظر فيما يقابله من مشكلات ويضع الحلول المناسبة لها فى الوقت المناسب ، لذلك يجب أن تتوفر لوحدات الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنياً وإدارياً ، كما أن مشاركة الأهالى فى جميع عمليات التنمية منذ رسم الخطة حتى وضعها محل التنفيذ عمل إلزامى وضرورى .

ونظام الإدارة المحلية الذى لا يقوم على مساندة الرأى العام المحلى له والذى لا يستطيع أن يثير اهتمام هذا الرأى العام ويحتفظ بحيويته فى المشاركة الفعالة فى شئون المنطقة يصبح جزافاً أكثر منه قسطاً . ومن هنا تبرز أهمية وجود العنصر البشرى كمقوم هام من مقومات نظام الإدارة المحلية . ولهذا يجب أن تتأكد سلطة المجالس الشعبية باستمرار فوق سلطة الأجهزة التنفيذية فذلك هو الوضع الطبيعى الذى ينظم سيادة الشعب ثم هو الكفيل بأن يظل الشعب دائماً قائد العمل الوطنى كما أنه الضمان الذى يحمى قوة الاندفاع الثورى من أن تتجمد فى تعقيدات الأجهزة الإدارية أو التنفيذية بفعل الاهمال أو اللامبالاة .

وفى هذا الإطار يتأكد ضرورة توفر العنصر البشرى كإحدى المقومات الهامة لنظام الإدارة المحلية .

٨ ـ مقومات قانونية :

يلزم أن يكون هناك تحديد واضح لتشكيل ومسئوليات المجالس المحلية وعلاقاتها ببعضها وكذلك علاقاتها بالأجهزة القطاعية وعلاقاتها بالأجهزة المركزية حتى يمكن أن تزاول وتنفذ أنشطتها على أن تمتد فى ذلك إلى نصوص يحددها القانون ولائحته التنفيذية .

ولذلك فإن المقومات القانونية هى إحدى المقومات التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية أيضاً .

ولعل تحليل المقومات الأساسية التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية يشير إلى نتيجة هامة تتلخص فى أن الركن أو المقوم الخاص بضرورة تمتع كل وحدة محلية بموارد ذاتية منفصلة عن الموارد السيادية لدعم استقلالها الإدارى وتقليل اعتمادها على الحكومة المركزية فى الحصول على إعانات حكومية هو المقوم أو الركن الأساسى لقيام نظام إدارة محلية ناجح هذا من ناحية ومن ناحية أخرى أن توافر الموارد المالية الذاتية المحلية أمر لا غنى عنه لكى تقوم الوحدات المحلية وبالتبعية نظام الإدارة المحلية ، بالأهداف التى يسعى إلى تحقيقها .

وتجدر الإشارة إلى أن تلك الأهداف رغم تعددها إلا أنها تتركز جميعاً فى هدف رئيسى للإدارة المحلية يتلخص فى السعي إلى تحقيق التنمية المحلية بأكبر درجة ممكنة من الكفاءة وحسن الأداء ، فالتنمية المحلية والإقليمية هو الهدف النهائى من قيام نظام الإدارة المحلية فى أى دولة من الدول والذى إذا تحقق بالصورة المطلوبة فإن المقومات الأخرى لنظام الإدارة المحلية تكون قد توافرت بالتبعية ومن ثم نجاح وجود نظام الإدارة المحلية المطبق .

فالموارد المحلية وتوافرها هى حجر الساس لأى نظام إدارة محلية ناجح ومن هنا يأتى التأكيد على ضرورة بذل أقصى الجهود الممكنة من أجل تعبئة الموارد المالية المحلية المتاحة فى أى وحدة محلية يضمها نظام الإدارة المحلية المطبق .

المبحث الثانى

الأسس والشروط المحددة لأنواع ومصادر التمويل المحلى

تقوم المحليات فى سبيل تحقيق التنمية المحلية ، بالعمل الدائم والمستمر من أجل تقديم الخدمات المختلفة ذات الطابع المحلى ، فى العديد من المجالات الصحية والتعليمية والاجتماعية وغيرها ، بالإضافة إلى إقامة المشروعات اللازمة لإشباع حاجات السكان فى المجتمعات المحلية لتقديم عدد من السلع المطلوبة لهؤلاء السكان .

ولعل من الطبيعى توفير الموارد المالية اللازمة لتمويل تقديم تلك الخدمات وإقامة المشروعات المطلوبة ، ولكن يبدو من المنطقى أيضاً تنوع مصادر التمويل بالمحليات نظراً لتنوع الخدمات المقدمة واختلاف طبيعة المشروعات التى تقام من حيث الهدف والنطاق والحجم وغيرها ، ويوجد فى هذا المجال مجموعة من الأسس التى تقوم عليها عملية تنويع مصادر التمويل بالمحليات .

هذا بالإضافة إلى أنه نظراً لطبيعة التمويل الذى يوجه ويخصص أساساً لتمويل التنمية المحلية .. وتحقيق أهدافها فإنه يبدو أن هناك شروطاً ضرورية يجب توافرها فى مصادر التمويل بالمحليات ترتبط بخصوصية هذا التمويل .

ويبدو من الضرورى التعرض بالتحليل الملائم ، الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل بالمحليات هذا من ناحية ومن ناحية أخرى البحث في الشروط الواجب توافرها فى تلك المصادر التمويلية وذلك على النحو التالى :

أولاً : الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل بالمحليات :

يبدو أن الأسس المحددة لأنواع ومصادر التمويل بالمحليات تتعدد وتتنوع بسبب اختلاف طبيعة الخدمات والمشروعات التى تؤديها وتديرها الإدارة المحلية ، والتى يمكن تصنيفها كما يلى :

١ ـ خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدمه مثل الخدمات التعليمية والخدمات الصحية ، وهى خدمات يتعين أداءها لأهالى الوحدات المحلية مهما ارتفعت تكلفتها ، وبحكم ضرورة هذه الخدمات للمجتمع يتعين على جموع الأهالى ، مستفيدين وغير مستفيدين تحمل أعباءها كل تبعاً ليساره .

ومثل هذه الخدمات تمول من حصيلة الضرائب المحلية المختلفة ، فالضرائب تستأدى وتقرر لتحقيق منفعة عامة من غير أن يكون دفعها نظير مقابل معين .

٢ ـ خدمات ضرورية لأهالى الوحدات المحلية أو لقطاعات معينة منهم ، خدمات لا يمكنهم الاستغناء عنها مثل خدمات النقل العام والإنارة والمياه والغاز وغيرها ، وهى الخدمات التى يتعين عليهم تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة أى عن طريق المشروعات، فإذا اضطلعت بها السلطات المحلية فإنها تفعل ذلك لتحميهم من استغلال رجال الأعمال أو القائمين على القطاع الخاص . وأهم ما يلاحظ على هذه الخدمات أنها تتعرض للمنافسة ، من جانب المشروعات الخاصة ويتعين إدارتها على أسس تجارية ، حيث تقاس كفايتها تبعاً لما تحققه من أرباح أو من كفاية فى أسلوب الأداء أى يطبق عليها المعايير الاقتصادية السليمة أو معايير الربحية التجارية.

مثل هذه الخدمات يعرف ما يدفع فى مقابلها بالأثمان وهنا من خلال تحديد الأسعار أو الاثمان الاقتصادية يتحدد مقابل تلك الخدمات .

٣ ـ وعلى الطرف الآخر توجد خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية تستفيد منها قطاعات من الأهالى ، ويعم نفعها المجتمع بأسره ، ومع ذلك فهى ليست بالخدمات الضرورية لحياة الأفراد فى المجتمعات

المحلية ، ولذا يتعين تشجيعهم على الإقبال عليها ، وهذه الخدمات مثل ، المكتبات العامة والمتاحف والمتنزهات العامة .. وغيرها .

مثل هذه الخدمات لا يجوز تحقيق ربح من إدارتها حتى لا يرتفع مقابلها إلى الحد الذى يعزف الأهالى عنها ، فقط يكلف المستفيد من الخدمة المقدمة له بالقيام بأداء مقابل ، ولا يفترض فى هذا المقابل بالضرورة أن يغطى تكلفة الخدمة المؤداة بالكامل ويعرف هذا المقابل بالرسم .

٤ - وما بين الحدين السابقين يوجد نوع من الخدمات الضرورية للأهالى ولكنهم يستطيعون تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة، ولكنها ذات طبيعة اجتماعية . ونظراً لأن القصور فى تأدية هذا النوع من الخدمات على الوجه الأكمل يعرض سلامة المجتمع وأمنه وصحة أفراده للخطر فغالباً ما تتدخل السلطات العامة فى أدائها للأهالى بحكم طبيعتها الاجتماعية ، ومثل هذه الخدمات هى خدمات الإسكان ، فعدم توفير المساكن الملائمة يؤدى إلى تكدس السكان فى منازل غير صحية وبالتالى انتشار الأمراض والجرائم .

ومثل هذه الخدمات يجب ألا تترك كلية لحرية التعاقد ، ولذا أخذت الكثير من الدول بإيراد بعض القيود على حرية التعاقد فى هذا المجال ودخلت السلطات المحلية مجال تشييد المساكن وتأجيرها .. لمحدوى الدخل . وتوسعت فى تخطيط المدن وتجديدها استجابة لمقتضيات التقدم العلمى .

ومن ثم أصبحت هذه المساكن تدر دخلاً يشكل مورداً من مواردها الذاتية ويعرف هذا المورد " الإيجارات" .

٥ - خدمات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل القائم بل تمتد إلى الأجيال المقبلة : مثل بناء المدارس والمستشفيات وغيرها ، هذه المشروعات تقتضى العدالة تحميل الأجيال التالية جانباً من أعبائها المالية . ولذا من حصيلة القروض التى تسدد على آجال تتناسب مع قيمة القرض وحجم ونوع المشروع الذى يموله أى تبعاً للعمر الإنتاجى للمشروعات .

وتجدر الإشارة أن تلك القروض قد تكـون قروضـاً مـن داخـل الدولـة من مؤسساتها التمويلية المختلفة أو من الخارج عن طريـق مؤسسـات التمويل الدولية .

٦ ـ خدمات اقتصادية أو اجتماعية مكلفة ، لا تدخـل فـى نطـاق الوحـدات المحلية الأساسية ، أو تدخل فى نطاقهـا، ولكـن مواردهـا تقصـر دون الوفاء بها ، مثل خدمات إنشـاء الطـرق الرئيسـية والتغذيـة المدرسـية والإسكان وغيرها .

مثل هـذه الخدمـات يجـب أن تعـان الهيئـات المحليـة علـى أدائهـا مـن موارد الحكومة المركزية ، أى تحصل المحليات فى هذه الحالة على " إعانات من الحكومة المركزية ".

ومما تقدم يتبين أنه ـ تأسيساً على طبيعة الخدمات المحلية ـ يجب أن تتضمـن المـوارد الماليـة للمحليـات ، الضرائـب ، والاثمـان ، والرسـوم ، والإيجارات ، والقروض ، والإعانات .

وفى التطبيق العملى تقرر غالبية الدول لهيئاتها المحلية حق الحصـول على هذه الموارد المالية بنوعياتها المختلفة ، ولكنها تختلف فيما بينهـا ــ فـى مدى واسع ـ فى المورد الأساسى الذى تعتمد عليه هيئاتها المحلية فى تمويـل الجانب الأكبر من إنفاقها على التنمية المحلية .

ثانياً : الشروط الواجب توافرها فى المورد المالى المحلى :

فى ظل الاتجاه الذى يحبذ ضـرورة أن يتوافـر أكبـر قـدر ممكـن مـن الموارد المالية المطلوبة للتنمية المحلية ، من داخل الوحدات المحلية نفسـها ، ونظراً لخصوصية الموارد المالية المحلية ، وفـى إطـار أنـه علـى الرغم من تعدد مصـادر الموارد المالية بالمحليات إلا أن بعضها لا يصلـح كمـورد مـالى محلى. وإذا كان الهدف هو العمل على تعظيم حصيلة الموارد المالية المحلية، فإنه من الضرورى الإشارة إلى أن المورد المحلى المناسب لابـد أن يسـتوفى بعض الشروط الضرورية وفى ظل المبدأ الذى يقضـى بضرورة تمييز الإدارة المحلية عن الإدارة المركزية من خلال توفير احتياجاتها مـن المـوارد الماليـة

أو على الأقل الجزء الأكبر منها من المصـادر المحليـة أو المـوارد المحليـة ، لدعم استقلالها وتأكيد حريتها فى العمل .

وتتطلب فلسفة نظـام الإدارة المحليـة توافر شروط معينـة فـى هـذه الموارد لا يتعين بالضرورة أن تتوافر فى الموارد المالية الأخرى . ومن أهم تلك الشروط :

(١) محلية المورد :

ويعنى ذلك أن يكون وعاء المورد بالكامل فى نطـاق الوحـدة المحليـة التى تستأدى وتحصل على حصيلته ، ويكون متميزاً ــ قـدر الإمكـان ــ عن أوعيـة الضرائـب المركزيـة ، فضرائـب المبـانى وضرائـب الأطيـان تعتـبر ضرائب مناسبة لـلإدارة المحليـة ، لأن كـلا منهمـا يربـط علـى المبـانى أو الأطيان التى تقع بالكامل فى نطاق الوحدات المحلية وأما ضرائب الدخل فـلا تعتبر ضرائب مناسبة للإدارة المحلية لصعوبة تحديد مدى محلية أوعيتها .

(٢) ذاتية المورد :

بمعنى أن تستقل الهيئات المحلية بسلطة تقدير سعر المورد (فى حدود معينة أحيانا) وربطـه وتحصيلـه ، حتـى تتمكـن مـن التوفيـق بيـن احتياجاتهـا المالية وحصيلة الموارد المتاحة لها .

وتبعـاً لمفهـوم " الذاتيـة " يمكـن تصنيـف المـوارد الماليـة المتاحـة للمحليات إلى : موارد ذاتية مطلقة ، وموارد ذاتية نسبية ، وموارد خارجية.

وفى هذا الإطار ، لا خلاف على اعتبـار الإعانـات الحكوميـة مـوارد خارجية ، ولا على تمتع موارد الرسوم والأثمـان والإيجـارات بدرجـة كبيرة من الذاتية ، وأما الضرائب المحلية والقروض فيتفاوت معدل ذاتيتها من دولـة لأخرى .

فالضريبة المحلية فى انجلترا (ضريبة المبـانى) تتمتـع بدرجـة كبـيرة من الذاتية ، حيث تقوم الهيئات المحلية بتقدير سعرها وربطها ، وتحصيلهـا ، وتقدير أوجه انفاقها ، بل ويخولها القانون سلطة تقدير سعرها كل ٦ شهور ، بحيث يمكنها تعديل هذا السعر بالزيادة أو النقص خلال نصف السنة الثانى.

وتجدر الإشارة إلى أن اضطلاع الحكومة المركزية بتقدير وعاء الضريبة دورياً لا يعتبر انتهاكاً لذاتية هذا المورد ، فالقصد منه تحقيق المساواة فى الأساس الذى تربط عليه الضريبة بالنسبة لجميع الهيئات المحلية.

ويلاحظ من ناحية أخرى أن القروض تتفاوت درجة ذاتيتها من دولة لأخرى ، وتبعاً لكل مرحلة من مراحلها فى الدولة الواحدة ، فبعض الدول لا تعطى لهيئاتها المحلية أية سلطات ذاتية فيما يتعلق بالقروض بينما تمنح دولاً أخرى هيئاتها المحلية حرية كبيرة فى عقد القروض تصل إلى إجازة الاقتراض من بيوت المال من دول أجنبية عن طريق الكانتونات التى تقع فى نطاقها .

وبالإضافة إلى كل ذلك ، يمكن القول أنه تتفاوت ذاتية عقد القروض فى مراحلها المختلفة بين منح الهيئات المحلية حرية المبادأة باقتراح وتخطيط المشروعات التى تمول من حصيلة القروض ، إلى اختيار مصادر الاقتراض (البنوك ـ السنوات ـ الأرصدة الداخلية ـ وغيرها) ، إلى تحديد سعر الفائدة وطريقة سداد هذه القروض ، والضمانات التى تقدم للهيئات المقترضة وغيرها من الأمور .

ومع ذلك يرى البعض ضرورة أن تفتقد القروض مبدأ الذاتية المطلقة وخاصة فى الدول النامية حيث يجب إخضاعها للرقابة المركزية فيما يتعلق بالمشروعات التى تمول من حصيلتها وتحديد آجالها وأساليب سدادها.

(٣) سهولة إدارة المورد :

ويقصد به تيسير تقدير وعاء المورد ورخص تكلفة تحصيله أى محاولة أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل درجة ممكنة ، وفى نفس الوقت ضرورة وفرة حصيلة المورد نسبياً أى الحصول على أكبر موارد مالية ممكنة منه .

وهذا الأساس ينطوى على معيارين ضروريين حتى يتحقق فهناك معيار تكلفة التحصيل الذى يشير إلى أنه يجب أن تتوافر فى المورد العالى المحلى أن يتم تحصيله بأقل تكلفة ممكنة حيث أنه لو زادت تكلفة تحصيل المورد فإن معنى ذلك أن هناك أعباء إدارية كبيرة تسبب الزيادة فى التكلفة

وفى ظل تعدد الضرائب المحليـة لا تظهر هذه العيوب ، نظراً لأن إفلات البعض من هذه الضريبة لا يعنى إفلاتهم كلية من الأعباء المالية ، فقد يكلفون بأداء ضرائب أخرى .

ومهما اختلف وضع عبء ضريبة المبانى فإنها تعتبر أهم الموارد المالية فى الكثير من نظم الإدارة المحلية لتميزها بأكبر قدر من خصائص الضريبة المحلية ، ورغم تمتعها بكل هذه المزايا فإن لها عيوبها التى تتلخص فى أنها ضريبة جامدة لا تتأثر حصيلتها بتغير الأحوال الاقتصادية ، وينعكس أثر ذلك فى تحميل أصحاب الدخول الثابتة أعباء كبيرة فى أوقات الأزمات الاقتصادية ، الأمر الذى يزيد عسرهم المالى فى الأوقات التى يحتاجون فيها إلى العون والمساعدة ، يضاف إلى ذلك أنها لا تحقق قاعدة العدالة ، نظراً لأنها تربط بين حجم المسكن الذى يقطنه الممول وثراء هذا الممول ، ومثل هذا الارتباط لا يتمشى مع المنطق لأن الكثير من الناس ـ لظروف خاصة بهم كأن يكونوا عزاب مثلاً ـ يفضلون سكنى المنازل الصغيرة بينما يركزون إنفاقهم فى أوجه أخرى مثل اقتناء السيارات ومعنى ذلك أن هذه الضريبة ـ إذ كلف شاغلوا العقارات بأدائها ـ لا تحقق المساواة فى التضحية بل على العكس من ذلك تماماً يقل عبء الضريبة كلما ارتفع دخل الممول فالشخص الذى يكسب ٣٠٠ جنيها شهرياً لا يسكن منزلاً تبلغ قيمته الشهرية ثلاثة أمثال قيمة إيجار المسكن الذى يقطنه من يتقاضى ١٠٠ جنيها شهرياً .

ولا تقتصر مجافاة الضريبة لقاعدة العدالة على عدم تمشيها مع يسار المكلف ولكنها تعاقب فئة معينة من الممولين هم أرباب العائلات الكبيرة التى تحتاج لمساكن كبيرة نسبياً ، ففى الوقت الذى تمنح فيه الحكومة المركزية مزايا خاصة لهؤلاء الممولين يحملهم نظام ضريبة المبانى أعباء تفوق كثيراً أعباء من هم أكثر منهم ثراء ، لا لسبب سوى أن أفراد هذه الفئة الأخيرة ـ لظروف خاصة بحجم عائلاتهم أو بنظم حياتهم الخاصة ـ قد يقطنون مساكن أصغر نسبياً .

ومجافاة هذه الضريبة لقاعدة العدالة تنطبق أيضاً على شاغلى المبانى المخصصة للأغراض التجارية والصناعية وأغراض الأعمال المختلفة ، لأنه فى ظل نظام هذه الضريبة تربط الوحدات التجارية والصناعية الناجحة التى

تحقق أرباحاً وفيرة ضريبة يقل عبؤها النسبى عن الضريبة التى تربط على وحدات أقل نجاحاً لمجرد أن الأولى تشغل مبانى أصغر نسبياً . فإذا أضفنا إلى ذلك أن صاحب العمل ـ سواء كان تاجراً أو مهنياً ـ يعتبر قيمة هذه الضريبة جزءاً من نفقات المشروع فيعكس قيمتها فى أسعار السلع والخدمات التى يبيعها أو يؤديها ، أدركنا أن العبء الحقيقى لهذه الضريبة يقع على المستهلك أو المستفيد من الخدمة ، وهو غالباً صاحب الدخل المحدود الذى يدفع جانباً كبيراً من دخله فى هذه الضريبة .

وفوق ذلك ، فهذه الضريبة تعتبر عقبة فى سبيل تحسين المساكن وتجميلها ، أو إقامتها فى المواقع المرتفعة القيمة ، حتى لا ترتفع قيمة الوعاء الضريبى ، ولذا يرجع بعض المهندسين افتقار المبانى فى انجلترا إلى الجمال إلى طبيعة هذه الضريبة .

فإذا كانت هذه هى عيوب ضريبة المبانى فهل يمكن إصلاحها ؟ يتطلب إصلاح هذه الضريبة تعديل نظامها بحيث يسمح بمنح بعض الإعفاءات للمشروعات التجارية التى لا تحقق أرباحاً ومنح خصم فى مقابل الإصلاحات والتحسينات التى تدخل على المبانى وربط الضريبة على الملاك لا المستأجرين . وفى الحقيقة لا يتيسر إدخال هذه التعديلات على نظام هذه الضريبة لأن منح خصم فى مقابل التحسينات بفتح ثغرة يصعب التكهن بنتائجها ، ويوجد منزلقاً يصعب الوقوف عليه ، حيث يصعب تحديد ماهية التحسين ومداه ، ومعدل الخصم الذى يمنح فى كل حالة .

ومنح الإعفاءات للمشروعات التجارية والصناعية التى لا تحقق أرباحاً كبيرة وتحويل عبء الضريبة من المستأجر إلى المالك لا يحقق مزايا مؤكدة لأن التاجر أو المالك غالباً ما ينجح ـ بطريقة أو بأخرى ـ فى تحويل عبء الضريبة الفعلى إلى المستهلك أو المستفيد أو المستأجر ، وفضلاً عن ذلك فإن إصلاح نظام الضريبة المحلية على هذه الصورة معناه تغيير طبيعتها كلية ، فتحقيق تمشى قيمة الضريبة مع يسار المكلف يغير طبيعتها كلية ويحولها إلى نوع من ضرائب الدخل .

ومع توافر المحلية المطلقة لوعاء هذه الضريبة وتيسر جعلها مورداً مالياً ذاتياً مطلقة فإنه لا يجب ترك تقدير وعائها للسلطات المحلية فمثل

الفصل الثالث
التمويل المحلى
فى ضوء نظم الإدارة المحلية
والحكم المحلى

الفصل الثالث

التمويل المحلى

فى ضوء نظم الإدارة المحلية والحكم المحلى

تمهيـد :

يبدو أن دراسة الموارد المالية المتاحة للمحليات مسألة على درجة عالية من الأهمية ، نظراً لما قد تكشف عنه من مدى تنوع مصادر تلك الموارد من ناحية ومدى ملائمة تلك الموارد وكفايتها للمحليات .

ولعل من المفيد بحث الموارد المالية للمحليات في ضوء نظم الإدارة المحلية والحكم المحلى المختلفة ، من خلال مدخلين أساسيين ، يتضمن المدخل الأول منها إجراء تحليل نظرى كلى لتلك الموارد دون أن يقتصر على نظام معين بذاته ، فهى نظرة شمولية على الموارد المالية لتعميق التناول والبحث فى الأنواع المختلفة لتلك الموارد دون الانحصار فى خصوصية نظام واحد من تلك الأنظمة بل يفضل التعرف على ما أبرزه الفكر المالى فى هذا المجال ، على أن يتم استكمال البحث فى الموضوع ، باستخدام المدخل الثانى الذى يتبنى إجراء تحليل مقارن يكون هدفه الأساسى إبراز طبيعة كل مصدر من تلك المصادر (حسب تواجده) فى نظم الإدارة المحلية أو الحكم المحلى فى عدد من الدول المختارة سواء أكانت دول متقدمة أو دول نامية ، وقد تم اختيار خمسة دول ذات أنظمة سياسية واقتصادية واجتماعية مختلفة هى انجترا وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية والمانيا الغربية والهند لإجراء هذا التحليل المقارن .

مع ملاحظة أنه تم إجراء تقسيم الموارد المالية للمحليات إلى موارد ذاتية تنبع أساساً من الإمكانيات الذاتية للمحليات وتخصيص المبحث الأول من هذا الفصل لدراستها بالمدخلين المشار إليهما، ثم يتبعه التقسيم الثانى وهو الموارد المالية الخارجية التى تأتى للمحليات من خارج إمكانياتها لإبراز مدى الاعتماد الذاتى للمحليات على نفسها والفلسفة التى تكمن وراء الاعتماد على الموارد الخارجية ويتناول ذلك المبحث الثانى من هذا الفصل كما يظهر من التحليل التالى :

المبحث الأول

الموارد المالية الذاتية للمحليات

يمكن القول أن الموارد المالية الذاتية للمحليات تشير أساساً إلى مدى القدرة الذاتية للمحليات فى الاعتماد على نفسها فى تمويل التنمية المحلية ، ومن ثم هى مؤشر جيد لمدى نجاح نظام الإدارة المحلية فى إدارة عملية التنمية المحلية وتحقيق أهدافه من خلال تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية فى إطار القانون المنظم للإدارة المحلية ، وتأتى الموارد المالية الذاتية للمحليات من عدة مصادر ، وبالتالى سيكون هدف هذا المبحث تحليل تلك المصادر فى إطار نظرى كمدخل أول ، ثم إجراء التحليل المقارن باستخدام المعلومات والبيانات عن عينة الدول المختارة للوصول إلى النتائج المطلوبة .

أولاً : الإطار النظرى للموارد المالية الذاتية للمحليات :

تنقسم الموارد المحلية الذاتية إلى عدد من الموارد الفرعية والتى تعتمد عليها النظم المحلية ذاتياً فى تمويل التنمية المحلية ، وتتضمن بالتالى، الضرائب المحلية ، الرسوم المحلية ، أرباح المنشآت التجارية والصناعية المملوكة للمحليات ، إيرادات أملاك الهيئات العامة المحلية ، أثمان الخدمات المحلية ، النصيب فى الإيرادات المشتركة لها ، وفيما يلى تحليل تفصيلى لكل نوع أو لكل مورد من هذه الموارد المالية .

١ ـ الضرائب المحلية :

الضرائب المحلية هى أموال تحصلها المجالس المحلية من الرعايا المحليين والمقيمين فى نطاقها لتحقيق منفعة عامة ، وتصب فى أهداف التنمية المحلية .

ولما كانت الضرائب أهم الموارد المالية التى يمكن أن تحصل منها المجالس المحلية على الجانب الأكبر من احتياجاتها المالية ، لذا يتطلب الأمر وجود معايير على أساسها يمكن قياس مدى صلاحية كل نوع منها كأسلوب

من أساليب التمويل المحلى ، ومثل هذه المعايير تنبع أساساً من فلسفة نظام الحكم وأهدافه ، التى تقضى بضرورة تأكيد استقلال الهيئات المحلية .

ونظراً لارتباط الاستقلال الإدارى بالاستقلال المالى فإن مواصفات الضريبة المحلية الملائمة تتركز أساساً فى مدى تحقيقها ــ بحكم طبيعتها ــ لهذا القدر المطلوب من الاستقلال .

وبناء على ذلك فإن مواصفات الضريبة المحلية تتلخص فى ضرورة أن تتحقق القواعد العامة للضريبة التى من أهمها تحقيق العدالة والمساواة فى التضحية ، بالإضافة إلى محلية الوعاء ، بمعنى أن تكون الأصول التى تربط عليها ـ سواء كانت أموالاً أو أشخاصاً ـ فى نطاق الوحدة المحلية صاحبة الحق فى ربط الضريبة وتحصيلها ، وأيضاً سهولة تقدير الضريبة المحلية أمر ضرورى وتمتع حصيلتها بقدر من الثبات حتى يمكن تقديرها بدرجة كبيرة من الدقة ، فتتمكن المجالس المحلية من تخطيط مشروعاتها ووضع موازناتها تبعاً للتقديرات المتوقعة لحصيلة الموارد المقررة لها .

ويتطلب الأمر ايضاً ، امتداد عبء الضريبة المحلية لأكبر عدد ممكن من أهالى الوحدات المحلية ، لأهمية المشاركة المالية فى إيقاظ الوعى المحلى وتعميق مفاهيم الديمقراطية وتأكيد الرقابة الشعبية على أعمال المجلس المحلية .

والضريبة المحلية ، يجب أن يكون واضحاً الفرق بينها وبين الضرائب القومية ، ولا يتحقق ذلك عن طريق محلية الوعاء فقط بل يجب أن تستقل المجالس المحلية للسلطة ربطها وتحصيلها حتى يدرك الممولون مدى مساهمتهم فى الأعباء المالية فيراقبوا أعمال المجلس ، ويحاسبوا ممثليهم فيه ليتأكدوا من أن الأموال التى تخرج من جيوبهم يتم إنفاقها بطريقة سليمة .

ويشترط في الضريبة المحلية ، ضرورة رخص تكلفة تحصيلها حتى لا يضيع جانب كبير من حصيلتها فى أجور المحصلين والمحاسبين والمراجعين ، بالإضافة إلى وفرة حصيلتها حتى تساعد على تقليل آثار الإعانات الحكومية فى التمويل المحلى .

وبالطبع لا يتيسر توافر هذه المواصفات فى كل نوع من أنواع الضرائب المحلية ، ولكن يمكن معالجة عيوب إحدى الضرائب عن طريق وجود الضرائب الأخرى ، فقد يقع عبء إحدى الضرائب على بعض فئات الممولين دون باقى الفئات ، وفى هذه الحالة يمكن علاج هذا العيب عن طريق وجود ضريبة أخرى يمتد عبؤها إلى بقية الفئات .. وهكذا .

وتجدر الإشارة إلى أن الضرائب المحلية تتعدد وتتنوع ، وتتباين تطبيقاتها من دولة لأخرى ، وفى هذا الإطار يوجد تقسيمات عديدة للضرائب، فهناك الضريبة المحلية الواحدة أو الموحدة والضرائب المتعددة فبعض الدول مثل انجلترا وجنوب افريقيا ــ تعتمد مجالسها المحلية أساسا على ضريبة محلية موحدة فى الحصول على غاياتها من مال ، وفى دول أخرى مثل فرنسا وبلجيكا تعتمد المجالس المحلية على أنواع متعددة من الضرائب .

وتتميز الضريبة المحلية الموحدة بالاقتصاد فى تكلفة الضريبة لأن الاقتصار على ضريبة موحدة لا يستلزم وجود إدارات متعددة لتقدير الضريبة وتحصيلها ، ففى انجلترا لا تزيد تكلفة ربط الضريبة المحلية وتحصيلها عن ٣٪ من جملة حصيلتها ، هذا بالإضافة إلى سهولة تقديرها وتحصيلها .

ومن ناحية أخرى هناك عيوب للضريبة المحلية الواحدة ، تتلخص فى أنها لا يمكن أن تفى ـ مهما بلغت وفرة حصيلتها ــ بكافة الاحتياجات المحلية فعلى الرغم من وفرة حصيلة الضريبة المحلية فى انجلترا فإنها لا تعطى أكثر من ٣٨٪ من نفقات المجالس المحلية ، بالإضافة إلى أنها غالبا ــ ما تقصر دون تحقيق العدالة التى يمكن توافرها فقط فى حالة تعدد الضرائب، حيث يمكن تخفيف عبء إحدى الضرائب بواسطة الضرائب الأخرى ، ويرتبط بذلك أن الاعتماد على ضريبة موحدة لسد الجانب الأكبر من الإنفاق المحلى ــ يجعل عبء هذه الضريبة من الجسامة بحيث يغرى الممول بالتهرب من أدائها إذا كانت طبيعتها تسمح بالتلاعب فى وعائها .

ومما تقدم تتضح مدى أهمية تنوع الضرائب المحلية وتعددها بشرط وضوح تميزها عن الضرائب القومية ، وعدم تنافس السلطات المحلية والسلطات المركزية على استغلال فئات معينة من الممولين .

ومن التقسيمات الأخرى للضرائب المحلية ، هو ذلك التقسيم الذى يصنف الضرائب المحلية تبعاً لأوعيتها إلى : ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال .

والصورة الوحيدة للضرائب على الأشخاص هى ضريبة الرؤوس Poll Tax وتفرض على الأشخاص البالغين فى نطاق الوحدة على أساس فئة موحدة بالنسبة لجميع الأفراد الخاضعين لها وكانت هذه الضريبة تطبق فى جنوب السودان ودارفور وجبال النوبة وتعرف هناك " بالضريب الذقنية" نظراً لربطها على البالغين من الرجال .

ويرجع السبب فى تقرير هذه الضريبة فى بعض أجزاء السودان دون سائر وحداته المحلية إلى صعوبة تقدير ثروات الأهالى الخاضعين لهذه الضريبة ، نظراً لعدم استقرارهم فى أماكن محددة ، أو لعدم رغبتهم فى تحديد حقيقة ثرواتهم خوفاً من الحسد .

وليس معنى ذلك أن هذه الضريبة تصلح فقط للهيئات الرعوية والبدائية، فقد اقترح تقرير مثل هذه الضريبة فى السنوات الأخيرة فى انجلترا على جميع الأفراد اعتباراً من سن الثامنة عشر ، كوسيلة لإيجاد موارد جديدة إلى جانب الضريبة المحلية الوحيدة .

وهذه الضريبة على ما يبدو تلائم المحليات لأن مزاياها تفوق عيوبها، فمن مزاياها أن عبئها يمتد إلى غالبية أهالى الوحدات المحلية من أصحاب الحقوق الانتخابية ، الأمر الذى يثير يقظتهم لأعمال المجالس المحلية، ويدعم رقابتهم عليها ويضفى حيوية على أعمال المجالس المحلية وانتخاباتها ، ومن ناحية أخرى يلاحظ أن عبئها يمتد بصفة خاصة إلى فئة الشباب التى على الرغم من إسراف أفرادها وضآلة أعبائهم العائلية فإنهم لا يؤدون ضرائب الدخل نظراً لانخفاض دخولهم نسبياً ، ويضاف إلى ذلك أن تلك الضريبة تتميز بسهولة ربطها وتحصيلها ، وثبات وعائها واستحالة التلاعب فيه نظراً لارتباطه بشخص الممول ، وفوق كل ذلك إنها تعتبر مورداً محلياً ذاتياً ذاتية مطلقة .

ولكنها من ناحية أخرى لا يخلو من عيوب ، حيث أنها لا تحقق قواعد العدالة الضريبية نظراً لوحدة فئتها ، وعدم تفاوت سعرها تبعاً ليسار

المكلف ، حيث أنها لا تفرق بين شخص وآخر ، ومحاولة إصلاح هذا العيب معناه تغيير طبيعة هذه الضريبة كلية وتحويلها إلى نوع من ضرائب الدخل، وأيضاً ضآلة حصيلتها وعدم إمكانية الاعتماد عليها كمورد مالى أساسى ويضاف إلى كل ذلك ، أنها ضريبة جامدة .

ومما تقدم يتبين أهمية هذه الضريبة كمورد مالى للوحدات المحلية التى تسود فيها النظم القبلية وإمكانية الاستعانة بها فى النظم التى لا تتوافر للمجالس المحلية فيها موارد مالية ذاتية كافية .

وهناك إلى جانب الضرائب على الأشخاص الضرائب على الأموال والضرائب على الأموال هى الضرائب التى يكون فيها الوعاء الخاضع للضريبة مالاً وليس شخصاً ، وهى ـ على خلاف الضرائب على الأشخاص ـ ذات أنواع متعددة نستعرض أهمها فيما يلى :

١/١ ـ ضريبة المبانى :

وهى الضريبة التى تفرض على المبانى فى نطاق الوحدة المحلية تبعاً لقيمتها الإيجارية التقديرية التى يعاد تقييمها على فترات دورية نظراً لارتفاع تكاليف إجراء التقدير ، وتختلف الدول فى تحديد المكلف بأداء هذه الضريبة فغالبية الدول تقصر عبء أدائها على الملاك ، بينما تأخذ دول أخرى مثل انجلترا وجنوب أفريقيا ، بأسلوب تكليف شاغلى العقارات الذين يستمدون منفعتهم منها بأداء هذه الضريبة ، ومرجع ذلك إلى كونها الضريبة المحلية الوحيدة فى هذه الدول ، فإذا وقع عبؤها بالكامل على الملاك دون الشاغلين فمعنى ذلك أن يقع عبء التمويل المحلى أساساً على فئة واحدة من الناس دون سائر الفئات ، وبالتالى يقتصر الاهتمام المحلى على أفراد هذه الفئة ، الأمر الذى قدي ترتب عليه مطالبتهم بقصر التمثيل فى المجالس المحلية عليهم ، استناداً إلى ارتباط عنصر التكليف بأداء الضرائب بحق التمثيل، هذا بالإضافة إلى أن المستأجرين عن طريق رفع القيمة الإيجارية وبالتالى يقع عبؤها على شاغلى العقارات دون أن يكون إسهامهم فى مالية المجلس المحلى إسهاماً واضحاً ، مع ملاحظة أن عدم وضوح إسهام الأهالى فى التمويل المحلى من شأنه تقليل مسؤليتهم المالية وانصرافهم عن الاهتمام بالمجالس المحلية .

ومعنى أن هناك عراقيل ومشاكل تواجه عملية التحصيل أو أن المورد المختار قد لا يتناسب مع المحليات ، أو قد يفضل أن يكون مورداً مالياً على المستوى القومى أفضل من أن يكون مورداً مالياً على المستوى المحلى ، فمحلية المورد وتناسبه وبواعثه مع أوضاع المحليات يتطلب أن تكون تكلفة التحصيل عند أقل وضع ممكن ، وإلا قد يفقد صلاحيته لأن يكون مورداً محلياً ، وينتفى شرط أساسى من شروط سهولة إدارة المورد وبالتالى يفتقد أساس من الأسس الهامة الواجب توافرها فى المورد المالى المحلى .

وعلى العكس من هذا المعيار نجد أن المعيار الضرورى الثاني الذى يتكون منه شرط سهولة إدارة المورد ، هو ذلك المعيار الذى يقضى بضرورة وفرة حصيلة المورد نسبياً أى الحصول على موارد مالية ممكنة منه ، ومعيار الوفرة يجب أن يكون إحدى المعايير الحاسمة فى اختيار الموارد المالية المحلية نظراً لأنه كلما تم اختيار مورد أكثر وفرة مالية من الآخر كلما زادت الإمكانيات المالية للمحليات وكلما كانت تعبئة الموارد فى المحليات تسير فى اتجاهها الصحيح .

ويمكن القول أن توافر معيار " أقل تكلفة ممكنة " ، ومعيار " وفرة حصيلة المورد نسبياً " هما معياران لتحقق الكفاءة فى اختيار الموارد المحلية، ومن ثم تحقق شرط سهولة إدارة المورد ، ولعل هذا الشرط قد يحسم الخلاف القائم بين الحكومة المركزية والمحليات حول بعض الموارد التى تميل الحكومة المركزية لأن يكون قومياً بحتاً وتميل المحليات إلى جعله محلياً بحتاً. حيث ما قد تستطيع الحكومة المركزية إدارته بنجاح فى مجال الموارد المالية قد لا تستطيع المحليات فى إدارته أن تنجح ومن ناحية أن هناك من الموارد قد تنجح المحليات فى تحصيله أفضل الحكومة المركزية ، وقد تكون بذلك مدخلاً مفيداً للغاية عند إجراء أسهم إعادة هيكله لهيكل التمويل المحلى.

والواقع العملى يشير فى كثير من الأحيان إلى الموارد المالية التى يسهل إدارتها وتلك التى يصعب إدارتها ، وعلى المحليات تحقيقاً لهذا الشرط بالتعاون مع الحكومة المركزية الوصول حل تلك المعادلة الصعبة .

هذا الإجـراء قد يـؤدى إلـى تفـاوت أسـس التقديـر مـن وحـدة محليـة لأخـرى وبالتالى تفاوت العبء بيـن هـذه الوحـدات الأمـر الـذى قد يـؤدى إلـى هجـرة الأموال والمشروعات من الوحدات التى ترتفع فيها فئات التقدير إلى الوحدات التى ينخفض فيها أساس التقدير .

ومع وجود كل هـذه العيوب فـى نظـام ضريبـة المبـانى التـى يكلـف شاغلوا العقارات بأدائها ، فإن الكثيرين من المهتمين بهـذه الأمـور ، يؤيـدون هذا الأسلوب ويرجحونه على تحميـل مـلاك المبـانى عبـء الضريبـة ، حتـى يمتد عبؤهـا إلـى جميـع أهـالى الوحـدات المحليـة ، وحتـى تـؤدى مسئولياتهم المالية إلى يقظة الوعى المحلى ، والكبرياء المحلية ، والديمقراطية المحليـة ، وأمـا عيوبهـا فيمكن إصلاحهـا عن طريـق ضرائـب الدخـل الأخـرى التـى تستوعب الأوعية التى تفلت من هذه الضريبة .

٢/١ ـ ضريبة الأطيان :

وتفرض هذه الضريبـة علـى الأراضـى الزراعيـة فـى نطـاق الوحـدة المحلية تبعاً للقيمة الإيجارية لوحدة الأرض ، وتعتبر حصيلـة هـذه الضريبـة مورداً هاماً للوحدات الريفية التى تفتقر إلى أوعية الضرائب الأخرى ، وهـذه الضريبة ملائمة كمورد محلى شأنها فى ذلك شأن ضريبة المبانى .

٣/١ ـ ضريبة النخيـل :

وهذه الضريبة تفرض فـى المنـاطق التـى يكـثر فيهـا النخيـل ، ويتم ربطها على أساس فئة موحدة بالنسـبة لوحـدة النخيـل ونـوع إنتاجـه ، وتجـدر الإشارة إلى أنه على الرغم من ضآلة الحصيلة المتوقعة من هذه الضريبـة إلا أنـه يمكـن الأخـذ بهـا كأسلوب مـن أسـاليب التمويـل المحلـى لتكملـة المـوارد المحلية، ولا سيما أن هذه الضريبـة تتمـيز بمحليـة وعائهـا وبسـهولة تقديرهـا وتحصيلها .

٤/١ ـ ضريبة المواشى :

وتفرض هذه الضريبة على الماشية تبعاً لنوعياتها ولأعداد رؤوسها ، فيكثر تطبيقها فى بعض الدول النامية ، التـى تعـد الـثروة الحيوانيـة فيهـا مـن

مقومات تحديد الثروة ، ومن ناحية أخرى لا يمكن تجاهل أهمية هذه الضريبة فى البيئة الرعوية التى لا تتوافر فيها مصادر تمويل أخرى .

٥/١ ـ الضرائب على الدخل :

وتفرض هذه الضرائب على الأرباح التجارية والصناعية، بالإضافة إلى أنها تفرض أيضاً على كسب العمل فى نطاق الوحدة المحلية بسعر يحدد فى نطاق معين لا يمكن تجاوزه إلا من خلال إجراءات خاصة ، وتتلخص مزايا هذه الضرائب فى أنها تحقق القواعد العامة للضريبة نظراً لتمشى عبؤها مع القدرة الدخلية للممول ، بالإضافة إلى مرونتها ووفرة حصيلتها ولكن عيوبها ـ كضرائب محلية ـ تفوق حسناتها ، وتتلخص أهم عيوبها ، فى صعوبة تقديرها وتحصيلها ، لأنها تحتاج لجهاز ضخم من المحاسبين والمراجعين والمحصلين وتيسير التلاعب فى وعائها ، ويضاف إلى ذلك عدم ثبات حصيلتها وارتباط هذه الحصيلة بالظروف الاقتصادية ... ويشير البعض الآخر إلى عدم تيسر عوامل المحلية فى وعائها ، حيث يثار هنا على سبيل المثال ـ فيما يتعلق بضريبة كسب العمل ـ مشكلة ربطها ، هل تبعاً لمقر إقامة العميل أم تبعاً لموطن عمله ؟! فكثيراً ما يعمل الشخص بعيداً عن حيز سكنه ويستفيد من خدمات المجلس المحلى الذى يقع فى نطاقه مقر سكنه أكثر من استفادته من خدمات المجلس الذى يقع فى نطاقه موطن عمله . فإذا أدى الضريبة إلى المجلس الثانى يستفيد هذا المجلس على حساب مجلس الوحدة المحلية التى يوجد فيها مقر سكنه .

وليس من السهل ـ من الناحية الفنية ـ تقرير محلية أوعية هذه الضرائب الأمر الذى لا يتيسر معه تحقيق العدالة بين المجالس المحلية المختلفة فى الاستفادة من حصيلتها .

ومثل هذه الاعتبارات تنطبق على ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، فهل تربط الضريبة على الشركات والمؤسسات التجارية والصناعية تبعاً لمقرها الرئيسى أم تبعاً لفروعها المختلفة فى الوحدات المحلية ؟! وفضلاً عن ذلك فإن تركز مثل هذه المنشآت فى الوحدات الحضرية الكبرى من شأنه أن يضخم تفاوت الموارد المحلية بين الوحدات الحضرية وبينها وبين الوحدات الريفية .

فإذا اقترح لعلاج هذا العيب دخول حصيلة هذه الضرائب فى صندوق مشترك يوزع بعد ذلك على المجالس المحلية تبعاً لاحتياجاتها الفعلية بواسطة الحكومة المركزي اختفى مفهوم ذاتية هذه الموارد وأضفى أيضاً مفهوم وضوح إسهام الأهالى فى مالية مجالسهم المحلية وأصبحت شأنها شأن الإعانات المركزية تأتى من الحكومة المركزية ، مع ملاحظة أن ارتباط هذه الضرائب بالضرائب القومية ، يقوى احتمال ربطها كضرائب معلاه على الضرائب المركزية ، ومع ذلك فإن الهيئات المحلية فى بعض الدول ــ مثل السويد وفنلندا ــ تعتمد على هذا النوع من الضرائب فى الحصول على الجانب الأكبر من دخولها .

٦/١ ـ الضرائب غير المباشرة :

وتشمل على عدة أنواع أهمها ، ضريبة الملاهى وضريبة المراهنات، والضرائب على المبيعات المحلية والضرائب على المشتريات المحليــة ، والضرائب على المشروعات الروحية وعلى البنزين والسيارات والضرائب على الإنتاج .

وتمثل بعض هذه الضرائب موارد هامــة للهيئات المحلية فى بعض الدول ، مثل ضرائب المبيعات بالنسبة للولايات المتحدة الأمريكية والهند ، والضرائب على المشتريات بالنسبة للاتحاد السوفيتى ، ولكن يعاب على هذا النوع من الضرائب أن أوعيتها تتركز بصفة أساسية فى الوحدات الحضرية الأمر الذى يؤدى إلى تفاوت الدخول بين الوحدات الحضرية والوحدات الريفية ، بالإضافة إلى عدم وضوح إسهام مموليها فى مالية المجلس المحلى بحكم نوعيتها كضرائب غير مباشرة .

علاقة الضرائب المحلية بالضرائب المركزية :

من المعــروف أن الحكومــات المركزيــة والهيئــات المحليــة تعتــبر الحصيلة الضريبية التى تحصلها وتعبئها من رعاياها والأفراد المقيمين فى نطاقها ، تمول الجانب الأكبر من أنشطتها ، أى مصدر التمويل لتلك الأنشطة واحد عند كل من الحكومات المركزية وأيضاً عند الهيئات المحليات والمتمثل

فى الضرائب بأنواعها ، بل يضاف إلى ذلك أن هناك وحدة للأوعية سواء كانت أشخاصاً أو أموالاً على مستوى الحكومات المركزية ، والهيئات المحلية.

وهذه الأوضاع يترتب عليها بالضرورة وجود علاقة بين الضرائب المحلية والضرائب المركزية ، وتتخذ العلاقة مظهرين يرتبط أحدهما بأوعية الضرائب ، ويرتبط الآخر بأسلوب تحصيلها .

ففيما يتعلق بأوعية الضرائب تتخذ هذه العلاقة إحدى الصور الآتية:

الصورة الأولى :

استقلال كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية بأوعية خاصة ، تفرض عليها الضرائب التى تؤول حصيلتها إليها كلية تبعاً للسعر الذى تحدده ، والذى ترى أنه يحقق لها الحذر الكافى من الحصيلة دون إرهاق الممولين ، وهو الأسلوب المتبع فى كل من انجلترا وجنوب أفريقيا ، حيث تنفرد الهيئات المحلية بفرض ضريبة محلية وحيدة هى ضريبة المبانى وتترك بقية الأوعية للحكومة المركزية .

الصورة الثانية :

استقلال كل من الحكومة المركزية والهيئات المحلية بفرض الضرائب على أوعية مشتركة ، وعلى أساس تقديرات موحدة ، فتفرض الحكومة المركزية ضرائبها على هذه الأوعية تبعاً للسعر الذى تحدده ، وتفرض الهيئات المحلية ضرائبها على نفس الأوعية تبعاً لسعر آخر يكون بالضرورة أقل من السعر الذى تحدده الحكومة المركزية ، وقد كان هذا الأسلوب مطبقاً فى بعض الولايات الأمريكية بالنسبة لضرائب الملكية العقارية .

الصورة الثالثة :

ارتباط الضرائب المحلية بالضرائب المركزية على أساس منوى ، بمعنى أن تربط الضرائب المحلية فى صورة نسبة منوية من قيم الضرائب المركزية ، وهو الأسلوب المتبع فى كثير من الدول مثل فرنسا وجمهورية مصر العربية .

وفيما يتعلق بأسلوب تحصيل الضرائب تتخذ العلاقة إحدى الصورتين التاليتين :

الصورة الأولى :

تحصيل الضرائب بواسطة الحكومة المركزية نيابة عن المجالس المحلية ــ وهذه الضرائب إما أن تكون ضرائب معلاة على الضرائب المركزية أو مستقطعة منها ، وفى بعض الدول مثل يوجوسلافيا تتولى الهيئات المحلية تحصيل بعض الضرائب المركزية ، وتعطيها بعد ذلك لحكومات الجمهوريات والحكومة الفيدرالية بعد خصم مصاريف التحصيل.

الصورة الثانية :

استقلال الهيئات المحلية بتحصيل ضرائبها كما هو الحال فى انجلترا وهو الأسلوب الذى يتعين تحقيقه فى كافة نظم الحكم المحلى أو الإدارة المحلية ـ على الأقل بالنسبة لبعض الموارد المحلية ــ حتى يتضح إسهام الممولين فى الإنفاق المحلى ، وتتأكد مسئوليتهم المالية عن الخدمات المحلية .

٢ ـ الرسوم المحلية :

لعل من الملاحظ أن الرسوم المحلية ، تأتى فى درجة تالية من ناحية الأهمية عندما يتطرق التحليل إلى إعطاء أوزان نسبية لبنود أو مصادر الموارد المحلية الذاتية ، ذلك لأن الضرائب المحلية بأنواعها المختلفة تأخذ الوزن النسبى الأكبر فى الكثير من أنظمة الإدارة المحلية من ناحية الحصيلة أو من ناحية التنظيم ، والنقطة الخاصة بالتنظيم تشير إلى أن هناك تفرقة معروفة بين الرسم والضريبة ، فالضريبة لابد وأن تفرض بقانون ويراعى فى الكثير من الأحيان إعطاء النظم المختلفة للإدارة المحلية حقوق محددة فيما يتعلق بمسألة الضرائب وهو ما دعى إلى إعطاء اهتمام أكبر فى التحليل الخاص بالضرائب المحلية من هذه الزاوية .

ولكن الرسوم المحلية لابد أن ينظمها قرار من الوزير المختص أو من مجلس الوزراء يحدد فيه أسس وإجراءات إقرار وحساب الرسوم ذات الطابع المحلى وطريقة التظلم منها وإجراءات تخفيضها.

ولعلنا نتذكر أن الفلسفة التى تحكم وجود الرسوم المحلية ضمن الموارد المالية المحلية الذاتية ، أنه توجد خدمات ذات منفعة اجتماعية أو ثقافية تستفيد منها قطاعات من الأهالى ويعم نفعها المجتمع كله ، ولكنها ليست ضرورية لحياة الأفراد ولذا يتعين تشجيعهم على اقبال عليها مثل : خدمات المكتبات العامة والمتنزهات العامة وغيرها ، ومثل هذه الخدمات لايجوز تحقيق ربح منها حتى لا يرتفع مقابلها إلى الحد الذى يجعل الأهالى ينرصفون عنها ، وفقط يكلف المستفيد منها بتأدية مقابل ، لا يفترض فيه بالضرورة أن يغطى تكلفة الخدمة بالكامل ويعرف هذا المقابل بالرسم .

ويضاف إلى ذلك أن الرسوم المحلية ، تفرض أيضاً على المحال العامة والمحال الصناعية والتجارية بفئات معينة ، بفرض زيادة الموارد المحلية وفى إطار أن تلك الأنشطة فى مقابل استفادتها بالمنافع العامة المحلية فإنها يجب أن تدفع رسوم متفاوتة حسب الأهمية النسبية لكل نشاط وبناء على معايير معينة تحددها السلطات المختصة واللجان المحلية التى تقررها وتتابعها.

وعلى هذا الأساس تتنوع الرسوم المحلية مع تنوع الخدمات التى تؤديها السلطة المحلية للأفراد ، وتستعين السلطات المحلية بحصيلة الرسوم على أداء تلك الخدمة التى يجب أن تغلب فيها المنفعة العامة على المنفعة الفردية .

وترتبط الرسوم المحلية كما هو واضح بخدمة معينة يجب أن تؤدى ولذلك فمن المتوقع والمطلوب أن تؤدى تلك الخدمة على أكمل وجه وبأعلى كفاءة ممكنة .

ومن ناحية أخرى تعتمد عملية الرسوم المحلية على تقديرات معينة، قد لا تتوافق مع رغبات المستفيدين والمكلفين بسدادها ولذلك قد يشكون منها وهو ما جعل من الممكن فى الكثير من أنظمة الإدارة المحلية ، أن تعطى حق التظلم للأفراد وأصحاب الأنشطة من هذه الرسوم والنظر فى تعديلها.

وتتوقف حصيلة الرسوم المحلية على الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التى تعيشها المجتمعات المحلية ، وعلى ذلك يمكن أن تتفاوت تلك الحصيلة من مجتمع محلى إلى مجتمع ومحلى آخر .

وتجدر الإشارة إلى أن فرض الرسوم المحلية يجب أن تسبقه دراسة العديد من العوامل التى يجب أن تؤخذ فى الاعتبار قبل فرض الرسم أوحتى قبل إلغائه ، وفى كل الأحوال ينصح بفرض الرسوم لأنها مقبولة من الشعب على اعتبار أنها تفرض وترتبط بنتيجة أعمال ملموسة يجنى المكلف فوائدها مباشرة .

٣ ـ موارد مالية محلية ذاتية متنوعة :

يمكن القول أنه إلى جانب الضرائب المحلية والرسوم المحلية يوجد العديد من الموارد المالية المحلية الذاتية المتنوعة التى تأتى من مصادر مختلفة تتوقف على ظروف كل نظام من النظم المطبقة للإدارة المحلية فى دول العالم المختلفة .

وفى إشارة مركزة لتلك الموارد المالية المحلية الذاتية يمكن أن نجد الأنواع التالية :

١/٣ ـ أرباح المنشآت التجارية والصناعية المملوكة للمحليات :

ويقصد بهذه الأرباح ، الدخول الناتجة من ملكية المحليات المشروعات الاقتصادية فى الأنشطة المختلفة التى تغل دخلاً يزيد عن تكاليف الإنتاج ، سواء فى مجالات إنتاجية مثل المشروعات الزراعية والحيوانية أو خدمية مثل مشروعات المياة والكهرباء والغاز والنقل وغيرها ويضاف إليها دخل الأراضى المستغلة التى تمتلكها المحليات ، وبالتالى يحق لها التصرف فيها إما بالبيع أو باستغلالها كيفما شاءت .

ويزداد الاتجاه فى الفترة الأخيرة إلى تقليل عدد المشروعات فى المحليات التى تدار حكومياً والعمل على خصخصتها خاصة فى مجال المنتجات الزراعية والحيوانية والنقل وغيرها وتركها للقطاع الخاص لكى يمتلكها ويديرها .. حيث اتضح من التجربة المصرية على سبيل المثال أن مثل تلك المشروعات لا تدار بالكفاءة المطلوبة .. وخاصة أنها أخذت النمط الحكومى فى الإدارة ، الذى يتسم بالبيروقراطية وفى بعض الأحيان يتسرب

إليه الفساد الإدارى الذى ينتج مجموعة من الآثار الاقتصادية والاجتماعية ويفضل القضاء عليها بأسرع وقت ممكن .

ويلاحظ أن بيع المشروعات المحلية على مستوى المحليات من خلال الخصخصة يمكن أن يولد إيرادات كبيرة يمكن إعادة استخدامها فى مجالات وجوانب أخرى من عملية التنمية المحلية بالصورة وبالنمط الذى يعود بالمزيد من العائد على أفراد المجتمعات المحلية . حيث سيوجه الإنفاق هنا من أجل خلق بيئة صناعية أو تجارية أو سياحية وتطوير المرافق المختلفة ، وهو ما يوسع من عملية التنمية ، ويزيد من الأوعية الضريبية فتولد المزيد من الموارد المحلية الذاتية .

ومن الضرورى الإشارة فى هذا المجال إلى أن بيع المشروعات المحلية للقطاع الخاص أى للأفراد يؤدى إلى إحداث المزيد من المشاركة الشعبية فى التنمية المحلية وهو من المقومات الأساسية التى يقوم عليها نظام الإدارة المحلية . ويعمق الاتجاه الخاص بالاعتماد الذاتى فى تمويل التنمية المحلية .

٣/٢- إيرادات أملاك الهيئات العامة :

يوجد أنواع من الإيرادات التى تتولد عن أملاك الهيئات العامة ، مثل الإيجارات التى تحصل عن طريق تقويم خدمة الإسكان لمحدودى الدخل ، فى شكل إقامة وتشييد مساكن وتأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودى الدخل، وقد ساعد على ذلك التوسع فى الأخذ بأساليب تخطيط المدن وتجديدها استجابة لمقتضيات التقدم العلمى ، ومن ثم أصبحت إيجارات هذه المساكن تكون مورداً هاماً للمحليات .

يضاف إلى ذلك أن هناك أملاك " وقف" تقع فى نطاق المحليات ، وقد تحصل عنها إيجارات ، أو تحصل عنها إيرادات ناتجة عن البيع . ويضاف إلى ذلك أيضاً الأراضى الزراعية الواقعة فى نطاق وتحت تصرف السلطات المحلية ، وما يتولد عن تأجيرها أو بيعها إيرادات تتضمن موازنة الإدارة المحلية (الهيئات المحلية).

٣/٣ - أثمان الخدمات المحلية :

لعل من الضرورى التأكيد على أن أثمان الخدمات المحلية تدفع مقابل خدمات ضرورية لأهالى الوحدات المحلية أو لقطاعات معينة منهم ، وهى خدمات لا يمكنهم الاستغناء عنها مثل خدمات النقل العام وغيرها ، وتلك الخدمات هى فى الأساس يتعين على الأهالى أو الأفراد تدبيرها لأنفسهم عن طريق مؤسساتهم الخاصة ، وإذا حدث وأن قامت السلطات أو الهيئات المحلية بتقديم تلك الخدمات ، لتحميهم من استغلال هذه المؤسسات وفى إطار أن تلك الخدمات تتعرض للمنافسة من جانب الشركات الخاصة ، فإنها لابد وأن تدار على أسس تجارية وتقاس كفايتها تبعاً لما تحققه من أرباح أو من كفاية فى أسلوب الأداء .

فإذا كانت معايير الربحية هى التى يجب أن تسود فإن القائمين على الإدارة المحلية يجب أن يحصلوا على أثمان تفوق أو تزيد عن تكاليف تقديم تلك الخدمات من تحقيق ربح معقول يؤدى إلى الاستمرار فى تقديم تلك الخدمات بكفاءة وتحسن مستمر .

أما إذا كانت معايير الكفاءة فى أسلوب الأداء هى التى تسود ، فإن القائمين على الإدارة المحلية يجب أن يحصلوا على أثمان تساوى على الأقل تكاليف تقديم تلك الخدمات .

٤/٣ - النصيب فى الإيرادات المشتركة :

يلاحظ فى الكثير من الدول ، أن هناك موارد مشتركة بين أنظمة الإدارة المحلية أو الوحدات المحلية وبين الحكومات المركزية أو بين الوحدات المحلية فيما بينها ، وقد تتعلق تلك الموارد بنوع معين من الضرائب أو إيرادات تتولد عن مرفق من المرافق أومشروع من المشروعات .

ويتم توزيع هذه الموارد على أسس معينة توضحها القوانين المنظمة لذلك .

ومن أمثلة هذه الموارد المشتركة بعض الضرائب الإضافية التى تفرض على الصادرات والواردات وهى ضريبة إضافية غير الضريبة الجمركية الأصلية على الصادرات والواردات ، وتتوزع حصيلة هذه

الضريبة فى مصر على المحافظات الواقعة على الحدود كالإسكندرية وبورسعيد والسويس ومطروح بنسب معينة . كذلك هناك الضريبة الإضافية على الثروة المنقولة ، وهى ضريبة إضافية على الضرائب المركزية على الثروة المنقولة التى تشمل الضريبة على الأرباح التجارية والصناعية والضريبة على فوائد الديون والودائع والتأمينات والسندات وأرباح الأسهم ، وقد تقرر بأن يكون سعر هذه الضريبة الإضافية ١٥٪ من الضرائب الأصلية.

وتصب نسبة من الحصيلة فيها مثل تلك الموارد فى صندوق مشترك . تتعاون جميع المجالس المحلية على ملئه ثم يوزع عليها على ضوء احتياجات كل منها وهو النظام المعمول به فى مصر .

ومن الأمثلة أيضا التى تشير إلى مصادر الموارد المشتركة تلك الضريبة الإضافية على هيئة قناة السويس والتى تخصص على أساس ضريبة الأرباح التجارية والصناعية بالنسبة لهيئة قناة السويس ، لحساب المجالس المحلية على ضفتى القناة ، وتوزع بينهما بالاتفاق بين وزير الإدارة المحلية، ورئيس هيئة قناة السويس وتظهر إيرادات هذا الباب فى ميزانيات محافظات السويس والاسماعيلية وبورسعيد على أساس نصيب كل منهما من هذه الضريبة .

٥/٣ ـ المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية :

تأتى المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ضمن الموارد المالية الذاتية حين يشارك الأهالى بنصيب معين فى المشروعات المحلية أو الخدمات المحلية وقد تأتى تلك المشاركة فى أشكال متعددة أهمها ما يظهر منها فى شكل موارد مالية تصب فى التنمية المحلية فى شكل مشاركة أو تبرعات أو هبات من القائمين فى المجتمعات المحلية ، وتنوه أن الأشكال التى تأخذها المشاركة الشعبية فى صورة عمل ، أو التبرع بقطعة أو غيرها لا يمكن إنكار أهميتها فى هذا المجال .

ثانياً : دراسة مقارنة للموارد الذاتية المحلية فى مجموعة من الدول المختارة :

لعل من الملائم بعد استعراض الأنواع المختلفة للموارد المالية المحلية الذاتية التى أمكن التعرف عليها من الناحية التحليلية ، إجراء محاولة لإجراء دراسة مقارنة تطبيقية لتلك الموارد فى عدد من أنظمة الإدارة المحلية المطبقة فى مجموعة من الدول المختارة بهدف التعرف على ما يطبق فى كل دولة من تلك الدول من هذه الموارد المالية الذاتية .

ولا يخفى ما تظهره الدراسة التطبيقية من اختلاف نسبى بين كل دولة وأخرى فى أنواع الموارد المالية المحلية الذاتية التى تطبقها تبعاً لظروفها وأوضاعها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ، وما تكشف عنه تلك الدراسة من تفضيل لأنواع معينة من تلك الموارد المالية المحلية الذاتية على الأنواع الأخرى ، وهو ما قد يبرز الأهمية النسبية لأنواع من الموارد المالية المحلية الذاتية بدرجة تفوق مثيلتها عن الموارد الأخرى .

ويضاف إلى ذلك أيضاً ما قد تبرزه الدراسة التطبيقة من وجود أنواع أخرى من الموارد المطبقة فى بعض الأنظمة ، يمكن الاستفادة منها فى تطوير هيكل الموارد المحلية الذاتية فى مصر .

وفى هذا الإطار تم اختيار خمسة دول ذات أنظمة اقتصادية واجتماعية وسياسية مختلفة وهى انجلترا ، وفرنسا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، والمانيا الغربية ، والهند .

١ - الموارد الذاتية المحلية فى انجلترا :

تعتمد المجالس المحلية فى انجلترا على مجموعة من الموارد المحلية الذاتية ، هى الضرائب المحلية ، والرسوم المحلية ، والإيجارات المحصلة من أملاك المحليات ، وأثمان الخدمات التجارية المحلية وأرباح المشروعات المحلية .

ففيما يتعلق الضريبة المحلية : تشير البيانات والمعلومات المتوافرة إلى أن الضريبة المحلية الوحيدة المطبقة فى انجلترا هى الضريبة التى تفرض على العقارات أى الأموال الثابتة وما فوقها من المبانى ، وترتبط هذه

الضريبة بشخص شاغل العقار الذى يحصل على منفعة من شغله للعقار بمعنى أن عبء هذه الضريبة يقع على الذين يشغلون عقارات فى نطاق الوحدة المحلية ولا تمتد الضريبة المحلية إلى الأموال المنقولة .

وتقدر قيمة هذه الضريبة على أساس نسبة من كل جنيه من صافى القيمة الإيجارية السنوية للعقار ، والجدير بالذكر أن حصيلة هذه الضريبة المحلية بمفردها تعطى حوالى ثلث الموارد المالية للسلطات المحلية فى انجلترا فى المتوسط .

أما الموارد المالية المحلية الأخرى : وهى الرسوم المحلية والإيجارات المحلية من أملاك الهيئات المحلية ، وأثمان الخدمات التجارية المحلية وأرباح المشروعات المحلية ، تمثل فى مجموعها ، حوالى ٣٠٪ فى المتوسط من الموارد الكلية ، ويعنى ذلك أن هذه الحصيلة من تلك الموارد ، تؤدى دوراً فى التمويل المحلى فى انجلترا أقل من دور كل من الضريبة المحلية والإعانات الحكومية .

٢ ـ الموارد المالية المحلية الذاتية فى فرنسا :

تشكل الضرائب والرسوم المحلية معظم الموارد الذاتية المحلية، وتغطى الضرائب والرسوم المحلية حوالى ٤٨,٢٪ من نفقات الهيئات المحلية الفرنسية وأهم هذه الضرائب والرسوم ، هى ما يسمى بالسنتيمات الإضافية، حيث تقدر أصول ضريبة الدولة ، ويضاف إلى هذه الأصول ١٪ لصالح الهيئات المحلية والتى تمثل حصيلتها هذه الضريبة .

وبالإضافة إلى ذلك ، هناك ما يسمى بالضريبة المحلية الإضافية على رقم الأعمال ، والتى تفرض على رقم أعمال التجار ، وتتراوح نسبة هذه بين ١٪ ، ٢٪ من ثمن الأشياء المباعة بواسطة التجار .

ومن ناحية أخرى توجد الضرائب والرسوم البلدية والتى تختص البلديات فقط بفرضها ، وهى ضرائب ورسوم مستقلة عن ضرائب الدولة ولها صفتها المحلية البحتة ، مثل الرسوم على تصاريح محلات المشروبات الروحية ، والرسوم الإضافية على المياه المعدنية ، والرسوم على استهلاك

الكهرباء لأغراض الإضاءة أو التدفئة أو الأغراض المنزلية الأخرى، والرسوم على الإقامة فى المناطق السياحية وغيرها .

٣ ـ الموارد المالية المحلية الذاتية فى الولايات المتحدة الأمريكية :

تتكون الولايات المتحدة الأمريكية من مجموعة من الولايات ، وتتضمن كل ولاية من تلك الولايات مجموعة من الوحدات المحلية ، وتشمل على المقاطعات والبلديات والمدن الصغيرة والأحياء أو المراكز الخاصة فيما يسمى بالحكومات المحلية .

وتمثل حصيلة الضرائب العامة والضرائب على الشركات المجمعة حوالى ٦٥٪ من إجمالى إيرادات الولايات بينما تكون حصيلة إيرادات المرافق العامة حوالى ١١٪ .

ومن ناحية أخرى تكون الضرائب حوالى نصف إيرادات الحكومات المحلية (فى المقاطعات والبلديات .. الخ) وبالتالى تزداد درجة اعتماد تلك الحكومات المحلية على الإعانات الحكومية الفيدرالية المركزية بدرجة أكبر من درجة اعتماد حكومة الولايات .

ويلاحظ أن حصيلة ضريبة الملكية تكون الجزء الأكبر من حصيلة الضرائب المحلية ، حيث تبلغ نسبتها ٨٨٪ من مجموع ضرائب الوحدة المحلية ، وتشمل هذه الضريبة ، الضريبة على الملكية العقارية كالأراضى والمبانى ، والضريبة على الملكية الشخصية ، والضريبة على الملكية الشخصية غير الملموسة مثل الأسهم والسندات والودائع المصرفية والأموال النقدية كافة .

ويضاف إلى الضرائب المحلية ، إيرادات المرافق العامة ، مثل المياه والغازات والكهرباء و وتنتفع المشروعات فى هذا المجال بالإعفاء من ضرائب الدخل التى تفرضها الحكومة المركزية (الفيدرالية) وحكومات الولايات مما يساعد على تحقيق فائض تستطيع أن تسهم به فى تمويل جانب من النفقات العامة المحلية ، وتبلغ حصيلة إيرادات المرافق العامة ١١٪ من إجمالى إيرادات الوحدات المحلية .

وهناك أيضاً الرسوم المحلية التى تمثل حصيلتها تقريباً ١٣٪ من الإيرادات الكلية للوحدات المحلية ، ومن أهم هذه الرسوم ، ما تفرضه الحكومة المحلية على إيرادات ودور العرض والمسارح والأندية وغيرها ، وأيضاً ما يفرض على حصيلة المراهنات وأجهزة التسلية الميكانيكية ، وكذلك ما يفرض على الدخول الإجمالية للأشخاص المقيمين وغير المقيمين التى يتم اكتسابها فى المدينة أو البلدة ، وعلى دخول الأشخاص غير الطبيعيين كالشركات المساهمة وغيرها فى بعض المدن الأخرى . ويضاف إلى كل ذلك حصيلة الرخص والغرامات .

٤ ـ الموارد المالية المحلية الذاتية فى ألمانيا الموحدة :

يقوم التنظيم المالى فىالمانيا الموحدة ، على ثلاث مستويات هى : الحكومة الاتحادية ، الولايات ، الوحدات المحلية ، ولكن لكل من الحكومة الاتحادية والولايات شخصية اعتبارية مستقلة عن الأخرى فيما يتعلق بالميزانية ، كما أن الوحدات المحلية ، هيئات مستقلة تمارس جميع الأعمال والأنشطة ذات السمة المحلية ، وتجمع ألمانيا الاتحادية فى توزيع الموارد المالية على المستويات الإدارية المختلفة بين نظامين ، الأول نظام الفصل بين المستويات المختلفة وتخصيص موارد لكل وحدة ، والثانى ، النظام المختلط ويتضمن اشتراك المستويات المختلفة فى الموارد المالية .

وتتلخص أهم موارد الولايات فى ضريبة الملكية ، وضريبة انتقال رؤوس الأموال ، وضريبة المراهنات واليانصيب وضريبة السيارات وضريبة على شركات التأمين ضد الحريق ، وضريبة على شركات التأمين على الحياة ، وضريبة على الكمبيالات ، وضريبة على البيرة وموارد النشاط الإدارى ، هذا بخلاف الموارد المشتركة .

أما الموارد الخاصة بالوحدات المحلية ، فهى ضريبة على نشاط الأعمال وتحصل على رأس المال المستثمر ثم على العائد الصافى من النشاط الذى تزاوله جميع الشركات الصناعية وشركات الأعمال الصناعية اليدوية ولا تسرى على الشركات الزراعية والمحامين والأطباء وكل من يزاول أعمالاً ذهنية لا تحتاج إلى رأس المال .

وكذلك ، هناك ضريبة الأرض ، وتقوم اوحدات المحلية بتقدير قيمة الأرض باتباع الأسس التى حددتها القوانين الاتحادية ويترك لهذه الوحدات المحلية تحديد نسبة الضريبة التى تحصل على مالك الأرض سنوياً . ويضاف إلى ذلك إيرادات ممتلكات الوحدات المحلية حيث تشر بعض التقديرات إلى أن الدخل الناتج من الملكيات العامة للمجتمعات المحلية فى المانيا الإتحادية حوالى ٧٪ من مواردها ، وأخيراً تأتى إيرادات المرافق العامة مثل المجارى وشق الشوارع الجديدة ويتم تمويلها عن طريق مساهمة المواطنين الذين ينتفعون بها فى تكاليف إنشائها ، بمعنى أن المواطنين يغطون جزءاً من المصروفات الرأسمالية لهذه المشروعات ، ويتم مقابلة المصروفات الدورية من حصيلة الرسوم التى تحصل من المواطنين نظير انتفاعهم بهذه الخدمات ويراعى ذلك فى ميزانيات الوحدات المحلية .

ويلاحظ فوق كل ذلك أن هناك مجموعة من الموارد المشتركة التى قد تكون بين حكومات الاتحاد وحكومات الولايات ، كما قد تكون مشتركة بين الولايات والوحدات المحلية ، ويتم توزيع هذه الموارد على أسس معينة.

٥ ـ الموارد المالية المحلية الذاتية فى الهند :

تنقسم الموارد المالية المحلية الذاتية فى الهند إلى موارد تدخل فى اختصاص الولايات ، وأهمها الضرائب على الأراضى الزراعية والدخل الزراعى والضرائب على حيازة أراضى زراعية ، وعلى أراضى البناء والمبانى وفوق الامتيازات والتعليم ، واستهلاك وبيع الكهرباء وضرائب المبيعات والمشتريات ورسوم الانتاج على المسكرات والمخدرات ، وضرائب الملاهى ، ورسوم الدمغة ومصاريف التسجيل ، ولا يوجد فى جمهورية الهند تداخل بين التشريعات الضريبية كما هو شائع فى معظم الاتحادات الفيدرالية القديمة ، كما أنه ليس هناك ازدواج فى جهاز تحصيل الضرائب يترتب عليه إزعاج دافعى الضرائب لمطالبتهم بنفس الضرائب من أكثر من سلطة ضريبية .

وتكون حصة الولايات من الضرائب المركزية (وقيمة المنح والإعانات) المخصصة للولايات من الحكومة المركزية الجزء الأكبر من إجمالى دخل الولايات .

ومن ناحية أخرى هناك موارد تخصص للسلطات المحلية دون مستوى الولايات ، وأهم هذه الموارد تتركز في حصة من ضريبة الأرض توزع بواسطة حكومة الولايات وقد تكون هذه الحصة مخصصة أو عشوائية أو مزيجاً منهما ، وهناك أيضاً ، الأموال المخصصة المتعلقة بمشروعات محولة إلى السلطة المحلية من حكومة الولايات أو من السلطة المحلية الأعلى. وكذلك أيضاً ، الضرائب المفروضة بمعرفة السلطة المحلية أو بمعرفة حكومة الولايات لصالح السلطة المحلية مثل ضريبة المساكن ، ضريبة الأسواق ، ضريبة السيارات ، الضريبة على نقل الملكية ، وتضاف إلى ذلك الدخل من الأملاك الموجودة ، في نطاق السلطة المحلية والتي تحدد بمعرفتها وتكون الحصيلة من الإعانات والأموال المخصصة المتعلقة بمشروعات محولة إلى السلطة المحلية من حكومة الولاية الجزء أو النسبة الرئيسية من أموال السلطة المحلية . وهو ما يشير إلى انخفاض الأهمية النسبية للموارد الذاتية الأخرى إلى إجمالي الموارد المالية المتاحة للمحليات في الهند .

والخلاصة وأهم النتائج التي أسفرت عنها دراسة الموارد الذاتية المحلية بالمدخلين المشار إليهما، يمكن تلخيصها فيما يلي :

١ ـ اتضح من الإطار النظري أن الضرائب المحلية تعتبر من أهم الموارد المالية الذاتية التي يمكن أن تحصل منها المجالس المحلية على الجانب الأكبر من احتياجاتها المالية المحلية ، على أن يكون واضحاً الفرق بين الضرائب المحلية والضرائب القومية ، ولا يتحقق ذلك عن طريق محلية الوعاء فقط بل يجب أن تستقل المجالس المحلية بسلطة ربطها وتحصيلها وقد اتضح وجود أنواع عديدة من الضرائب المحلية ، هي الضرائب على الأشخاص وأهمها ضريبة الرؤوس ، والضرائب على الأموال وأهمها ضريبة الأطيان ، وضريبة النخيل ، وضريبة المواشي ، والضرائب على الدخل سواء على الأرباح التجارية والصناعية أو كسب العمل ، هذا بالإضافة إلى أنواع أخرى من الضرائب مثل الضرائب غير المباشرة على المبيعات ، أو على المشتريات .

وإلى جانب الضرائب المحددة هناك الرسوم المحلية التى تأتى فى درجة تالية من الأهمية كمورد من الموارد الذاتية بعد الضرائب المحلية فى كثير من الأحيان ، ويضاف إلى ذلك مجموعة من الموارد المحلية الذاتية الأخرى ، مثل أرباح المنشآت التجارية والصناعية المملوكة للمحليات ، وإيرادات أملاك الهيئات العامة وأثمان الخدمات المحلية والنصيب فى الإيرادات المشتركة ، وتأتى بعد ذلك المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية .

٢ ـ من ناحية أخرى أسفرت الدراسة المقارنة للموارد الذاتية فى مجموعة من الدول المختارة ، أن لكل دولة خصوصيتها من ناحية الموارد المالية المحلية الذاتية ومن ناحية الأهمية النسبية لكل مورد من تلك الموارد ، مع ملاحظة الاتجاه إلى التركيز فى المهارة الذاتية رغم تنوعها فى بعض الدول .

ففى انجلترا ، برزت أهمية الضرائب المحلية وأهمها الضريبة التى تفرض على العقارات أى على الأموال الثابتة وما فوقها من المبانى حيث تغطى حوالى ثلث الموارد المحلية فى انجلترا ، أما الموارد المالية المحلية الذاتية الأخرى وهى الرسوم المحلية والإيجارات والأثمان تمثل فى مجموعها ٣٠٪ فى المتوسط من الموارد الكلية.

أما الموارد المالية المحلية الذاتية فى فرنسا ، تشير إلى أن الضرائب والرسوم المحلية تمثل معظم الموارد المحلية الذاتية ، حيث تغطى حوالى ٤٨٪ من نقات الهيئات المحلية فى فرنسا .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية ، اتضح أن الضرائب المحلية تشكل حوالى ٥٠٪ من إجمالى الموارد فى المحليات وتأتى إيرادات المرافق العامة والرسوم المحلية وبعض الموارد الأخرى فى المرتبة التالية للضرائب المحلية .

أما فى ألمانيا الموحدة ، فقد اتضح أن الضرائب المحلية تمثل أهم الموارد المالية الذاتية ، مثل الضريبة على نشاط الأعمال وضريبة الأرض وغيرها ، وتأتى بعد ذلك إيرادات ممتلكات الوحدات المحلية وإيرادات المرافق العامة فى المرتبة التالية .

وتجدر الإشارة أنه فى ألمانيا الموحدة تظهر أهمية المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية فى تمويل التنمية المحلية بها ، عندما نجد أن المواطنين يغطون جزء من المصروفات الرأسمالية لمشروعات المرافق العامة والتنمية المحلية فضلاً عن الرسوم المحلية التى تحصل لمقابلة المصروفات الدورية (الجارية) لتلك المرافق والمشروعات .

المبحث الثانى

الموارد المالية الخارجية للمحليات

لعل من الضرورى الإشارة إلى أن التركيز والتأكيد على أهمية الموارد المحلية الذاتية لدعم الاستقلال الإدارى للمحليات لا يعنى الدعوة إلى تحقيق تغطية المصروفات المحلية على التنمية المحلية ، بالكامل من الموارد المالية الذاتية المحلية لأن ذلك من ناحية سيكون هدف طموح للغاية بل وفى ظروف بعض النظم المحلية قد يعتبر تحقيق هذا الهدف مستحيلاً لأنه قد يبطىء من معدلات التنمية المطلوبة ، ولكن الدعوة هنا تنبع من ضرورة العمل بكل الجهود الممكنة ، وبمساعدة القوانين المنظمة لذلك ، على تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية الذاتية للمحليات وفى نفس الوقت هذا لايمنع الاعتماد بدرجة أقل إن أمكن على الموارد المالية الخارجية .

ويأتى هذا الاعتماد على الموارد الخارجية كعملية مرحلية أحياناً ، أو لضرورة تقتضيها عملية التمويل لمشروعات التنمية المحلية ، أحياناً أخرى ، بل قد يكون هذا الاعتماد مقصود من الحكومة المركزية ـ كما يحدث فى إعانات الحكومة المركزية ـ وذلك لإخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية بالقدر الذى يحقق حداً أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة، وكذلك الحد من تفاوت مستويات التنمية المحلية من وحدة محلية لأخرى ، والحيلولة دون زيادة الأعباء المالية على المحليات الفقيرة وما قد ينتج عنه من آثار سلبية .

ولذلك فإن الموارد المالية الخارجية للمحليات توافرها مسألة ضرورية لكن فى حدود معينة مع التقليل من الاعتماد عليها تدريجياً مع تقدم عملية التنمية المحلية وفى هذا الإطار يتم تناول الموارد المالية الخارجية وأهمها الإعانات والقروض والمساعدات الخارجية كما يتبين من التحليل التالى :

أولاً : الإطار النظرى للموارد المالية الخارجية للمحليات :

يقوم التحليل هنا على أساس اعتبار الموارد من الإعانات الحكومية والتبرعات الحكومية على أنها موارد خارجية ، أى خارج الموارد المالية المحلية الذاتية وهى مسألة لا خلاف عليها فى الفكر المالى الخاص بالمحليات.

ومن ناحية أخرى ، اعتبار القروض وخاصة فى دول نامية مثل مصر ، على أنها من الموارد المالية الخارجية للمحليات ، حيث يجب إخضاعها للرقابة المركزية فيما يتعلق بالمشروعات التى تمول من حصيلتها، وتحديد آجالها وأساليب سدادها .

ويهدف هذا التقسيم إلى الفصل بين الموارد التى تنبع من المحليات وإمكانياتها الذاتية وبين الموارد التى تأتى إليها من خارج هذا النطاق كالإعانات الحكومية المركزية ، والقروض ، وهو ما يبرز مدى الاعتماد الذاتى للمحليات على إمكانياتها الذاتية ، ومن ناحية أخرى يبرز الوزن النسبى للإعانات الحكومية المركزية والقروض فى تمويل التنمية المحلية .

١ ـ الإعانات الحكومية :

يمكن القول أن مفهوم لإعانات الحكومية ينصرف إلى تلك المبالغ من المال التى تسهم بها الموازنة العامة للدولة (خزانة الدولة) فى الإنفاق على التنمية المحلية ، ونفقات المجالس المحلية لمساعدتها فى الاضطلاع ببعض اختصاصاتها القانونية .

ولعل من السهل استنتاج أن الهدف الأساسى للإعانات الحكومية هو تكملة الموارد المالية للهيئات المحلية ، وتقليل الفوارق بين المحليات لتحقيق الملائمة بين حاجات الأهالى ومستوى السلع والخدمات التى تقدم لهم .

ولكى يكون نظام الإعانات سليماً ، يجب أن يأخذ فى الاعتبار عوامل مثل حاجات الوحدة المحلية ، والموارد المالية المتاحة لهيئتها ومعدلات تكلفة الخدمات التى تؤدى فى نطاقها ، وهذه العوامل تختلف من وحدة محلية لأخرى، ويصعب تقييمها فى بعض الحالات ، فإذا أمكن مثلاً ـ بالرجوع إلى معايير معينة ـ قياس معدل تكلفة الخدمة ، كما هو الحال بالنسبة لتكلفة إنشاء

الطرق عن طريق حساب تكلفة الوحدة (الكيلومتر) فكيف يمكن تقدير مدى حاجة الوحدة المحلية لإنشاء طريق معين فى موقع معين ؟

ومن ذلك يتبين مدى صعوبة تقدير الحاجات الفعلية للوحدات المحلية، والموارد الملائمة لها ، فالظروف تختلف من وحدة محلية لأخرى ، وكذلك تختلف معدلات التكلفة من خدمة لأخرى ، ولا يمكن اعتبار الأوعية الضريبية مرشداً أميناً لقياس مدى قوة الوحدة المالية ، كما أنه لا يمكن الاستجابة الكاملة لحاجات المحليات المالية ، لأن الموارد الكلية المتاحة للدولة غالباً ما تكون محدودة .

ويتطلب التغلب على هذه الصعوبات تنويع الإعانات الحكومية بحيث يقدم بعضها فى صورة مساهمة مباشرة فى نفقات خدمات بالذات وتعرف فى هذه الحالة بالإعانات المخصصة ، ويقوم البعض الآخر على هيئة مساهمة فى الإنفاق الكلى للوحدات المحلية دون الإشارة إلى خدمات بالذات ، وتعرف فى هذه الحالة بالإعانات غير المخصصة أو الإعانات العامة .

وفيما يلى إيضاح لهذين النوعين من الإعانات الحكومية .

١/١ ـ الإعانات المخصصة :

وهى تلك الإعانات التى تقدم فى صورة مساهمة فى تكلفة خدمة بذاتها ، وترتبط قيمتها بهذه التكاليف على أساس نسبة مئوية ، وتعرف فى هذه الحالة بالاعانات المئوية ، أو على أساس كل وحدة من وحدات الخدمة، وتعرف بإعانات الوحدة .

ويكثر منح الإعانات المئوية لخدمة البوليس والإطفاء وهى إعانات معيبة لأسباب منها :

ـ أنها تخضع الخدمة المعانة لإشراف دقيق من جانب الحكومة يتمثل فى مدى حاجة الوحدة للخدمة ومدى دقة تقديرات مصروفاتها ومراجعة المصروفات وأسلوبه .

ـ أنها تشجع الانفاق المحلى ، لأنها تغرى السلطات المحلية ، بالتوسع فىالخدمات المعانة بهذه الطريقة على حساب المشروعات الأخرى ، بقصد الحصول على اكبر قدر ممكن من الإعانات .

ـ أنها تؤدى إلى تفاوت مستوى الخدمات بين الوحدات الغنيه والوحدات الفقيرة لأن الوحدات الغنية تستطيع تدبير الاعتمادات اللازمة للتوسع فى الخدمات المعانة ، وبذلك تستفيد من هذه الإعانات أكثر من غيرها.

ومن ناحية أخرى ، فإن إعانات الوحدة ، تقرر على أساس مبلغ معين بالنسبة لكل وحدة من وحدات الخدمة مثل التلميذ بالنسبة لخدمة التعليم، والوحدة السكنية بالنسبة لخدمة الإسكان وتتلافى إعانات الوحدة بعض عيوب الإعانات المئوية لأنها محددة لا ترتبط بتكلفة الخدمة ارتباطاً مباشراً ، ولكن يعيبها أنها لا تأخذ فى الاعتبار اختلاف تكلفة الخدمة من وحدة محلية لأخرى وتشترك مع الإعانات المئوية فى كونها لا تراعى الظروف المحلية وتفاوت الحاجات المحلية من وحدة محلية لأخرى .

٢/١ ـ الإعانات العامة :

يتم تحديد قيم هذه الإعانات بواسطة الحكومة المركزية سنوياً أو على فترات دورية كل سنتين أو ثلاثة سنوات ، وعند تقرير هذه الإعانات تأخذ الحكومة فى الاعتبار عوامل مثل : مستوى الإنفاق المحلى ومستويات الأجور النقدية الجارية ، وتقلبات الأسعار ومعدل نمو الخدمات المحلية والظروف والأوضاع الاقتصادية السائدة بوجه عام ، وتأخذ الإعانات العامة أحد الصور التالية :

١/٢/١ـ الإعانات الكلية : وتمنح للسلطات المحلية عامة دون ارتباط بخدمة معينة ، وغالباً ما تقسم هذه الإعانات إلى : إعانات أساسية تقدر على أساس أحجام الوحدات المحلية ، وعدد الأطفال دون الخامسة عشرة ، و " إعانات إضافية " وتقدر تبعاً لأحدث البيانات عن حجم مصروفات السلطات المحلية ، وعدد الأفراد فوق سن الستين ، وكثافة السكان وعدد التلاميذ فى مراحل التعليم العام ، والأطفال دون الخامسة من العمر ، وأطوال الطرق .. وغيرها.

وتحدد قيمة الإعانات العامة وطريقة توزيعها بين السلطات المحلية في أوامر الإعانة التى تصدرها الوزارة المختصة ويجرى العمل بها لفترة

ثلاث سنوات ويجوز زيادة معدلها من سنة لأخرى تبعاً للظروف الاقتصادية السائدة .

٢/٢/١- إعانة الموازنة : وترتبط هذه الإعانة ارتباطاً مباشراً ، بموارد السلطات المحلية ومصروفاتها ، وتقدر على أساس المصروفات السنوية المعتمدة من مراقب الحسابات وتعرف للسلطات المحلية التى يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومى ، ولذا فإنها تعرف أحياناً بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية .

والهدف من هذه الإعانة تذويب أو تقليل الفوارق بين المحليات الفنية والمحليات الفقيرة ، ومن مزايا الإعانات العامة ــ عامة ــ أنها لا ترتبط بتكلفة خدمات بذاتها ، وبذلك تتلافى الرقابة التفصيلية التى تحد من استقلال السلطات المحلية ومن حريتها فى العمل .

وتجدر الإشارة إلى ملاحظة هامة فى مجال الإعانات الحكومية، تتلخص فى أن تلك الإعانات تقدم للسلطات المحلية ــ عادة ــ مصحوبة بشروط يتعين على السلطات المحلية الوفاء بها لاستحقاق الإعانات ولكى تطمئن الحكومة إلى وفاء السلطات المحلية بالتزاماتها فى هذا الخصوص ، فإنها تمارس رقابة على المشروعات التى تمول جزئياً من حصيلة الإعانات وعلى أسلوب الصرف ، فإذا كانت الإعانات عامة فإنها ــ بحكم حاجة السلطات المحلية إليها ــ تخضع هذه السلطات لتقبل الرقابة المركزية على أنشطتها المختلفة .

ولذا تعتبر الإعانات الحكومية قيداً على حرية السلطات المحلية ، وفى هذا المعنى نجد أن سياسة الحكومة تجاه السلطات المحلية مزيجاً من التشجيع لرفع مستوى كفاية الخدمات ، والتهديد لتأكيد الرقابة المركزية وهذه السياسة تنفذ عن طريق الإعانات . ومن حق الحكومة أن تراقب المصروفات المحلية بدقة وكلها بذلك تقضى على البقية الباقية من المبادأة المحلية وهنا تكون الخسارة الحقيقية .

ولا سبيل لعلاج هذا الوضع إلا بالعمل على تعبئة الموارد المالية الذاتية وإعطاء الفرصة للسلطات المحمية قوانيناً لتستطيع ذلك وتهيئة المناخ الملائم للوصول إلى أن تقل الإعانات الحكومية فى الموازنات المحلية إلى

أقل نسبة ممكنة يقترح أن تكون أو لا تزيد عن ٢٠٪ وفى نفس الوقت العمل على الوصول بالموارد المالية الذاتية (المحلية) إلى أكثر من ٨٠٪ بحيث لا تقل عن ٨٠٪ حتى يتأكد الاستقلال المحلى ، والكبرياء المحلى والمبادأة المحلية .

ويلاحظ أيضاً بالنسبة للإعانات الحكومية المركزية قد تأتى المبالغ المخصصة من تلك الإعانات من الموارد الذاتية للموازنة العامة للدولة أو من موارد مالية خارجية تخصص لإعانة مشروع أو مشروعات معينة ، فى المحليات من الدولة المانحة للإعانة وهنا يصبح التمويل للإعانة الحكومية المركزية ممول من جهة خارجية قد تكون دولة من الدول أو منظمة من المنظمات الدولية المتخصصة فى مثل هذه المجالات . وتحدث هذه الأوضاع فى الدول النامية المتلقية للمساعدات الدولية على وجه الخصوص . وينطبق هذا الحال على مصر .

٢ ـ القروض :

إن الإعانات ن تظل محدودة على كل حال ، وتنحصر عادة فى تأمين المرافق العامة وتدعيمها ومن هنا يأتى دور القروض لتمول المشروعات الاستثمارية التى تقوم بها السلطات المحلية فى المحليات من حصيلة القروض ، لأن موارد المحليات الجارية لاتمكنها من تحمل عبء هذه المصروفات الكبيرة على تلك المشروعات ولأن العدالة تقتضى توزيع أعباء هذه المشروعات علىعدة سنوات تبعاً للعمر الإنتاجى لكل مشروع ، حتى تتحمل الأجيال اللاحقة نصيبها فى هذه الأعباء لأنها تستفيد من هذه المشروعات .

وتخول السلطات المحلية ـ فى الغالب ـ صلاحية الأقراض فى حدود معينة وبشرط موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض التى تزيد قيمتها عن حد معين ، واشتراط موافقة الحكومة فى هذا الخصوص يحقق أهدافاً عديدة من أهمها :

٢/١ـ ممارسة نوع من الرقابة على المصروفات الرأسمالية فى الوحدات المحلية ، حتى تتمكن من توجيه هذا النوع من المصروفات بما يتفق مع سياسة الدولة الاقتصادية والمالية ، ففى حالات الكساد قد ترى

الدولة تشجيع هذا النوع من المصروفات لخلق طلب على السلع وإتاحة المجال لخلق فرص عمل جديدة ، وفى حالات الانتعاش الاقتصادى ، قد ترى الدولة عدم التوسع فى هذا النوع من المصروفات للحد من التضخم ، هذا بالإضافة إلى أن هذه الرقابة تيسر مهمة الدولة فى ممارسة التخطيط الاقتصادى فتوافق على المشروعات التى تدخل فى إطار برامج الخطة ، وترفض غيرها من المشروعات .

٢/٢ـ التحكم فى سعر الفائدة عن طريق توزيع القروض على مدار السنة بحيث لا يشتد الطلب على رأس المال فى فترات بذاتها فيرتفع سعر الفائدة لأن تركيز القروض فى فترات معينة من شأنه أن يزيد الطلب على رأس المال فيتجه سعر الفائدة إلى الصعود .

٣/٢ـ الحفاظ على سمعة السلطات المحلية المالية ، عن طريق التأكد من إمكانيات السلطة المحلية فى الوفاء بقيمة القرض وفوائده فى المواعيد المحددة .

٤/٢ـ تأكيد سلامة المشروعات التى تمول من حصيلة القروض ولزومها للوحدة المحلية طالبة القرض ، حتى لا تتعرض المشروعات المحلية للفشل .

وأهم ما يلاحظ فى مجال القروض ، أن بعض النظم ـــ مثل النظام الإنجليزى ـــ تسمح للسلطات المحلية بالاقتراض من المصادر المختلفة (البنوك ـ إصدار السندات ـ بيوت المال أو أسواق المال) إلى جانب السماح لها بالاقتراض من مؤسسة ائتمان مركزية خاصة . وبعض الدول تحدد مصادر الاقتراض بالنسبة للسلطات المحلية من مؤسسات ائتمان خاصة ، كما تحدد سعر الفائدة بالنسبة لهذه القروض ، بل والاتجاه الآن فى الدول المتقدمة والدول النامية على السواء ، ويتجه إلى إحداث مصادر إقراض لوحدات الإدارة المحلية ، يؤمن من مدها بالقروض الضرورية للمشاريع التى ترغب فى تنفيذها على أن تكون هذه المشاريع ذات غلة تساعد حصيلتها على دفع أقساط القروض فى مواعيدها ، كمرفق المياه ، أو الكهرباء ، أو شبكات الرى وما إلى ذلك .

كما أن هناك دولا تفسح المجال لوحدات الإدارة المحلية لأن تقترض من البنوك الخاصة أو العامة لتنفيذ المشاريع التى تود تنفيذها فى حدود تخصص هذه البنوك كأن تقترض إحدى وحدات الإدارة المحلية من البنك العقارى لإنشاء مبان ذات صفة سياحية أو استثمارية ، ومن البنك الصناعى لتمويل إنشاء صناعة محلية معينة ، ومن البنك الزراعى لتمويل استثماراتها الزراعية الخاصة وإتاحة مثل هذه الفرصة لوحدات الإدارة المحلية ، يمكنها من الانطلاق فى تنفيذ مشاريعها . على أنه ابتغاء ضمان دراسة هذه المشاريع دراسة اقتصادية موضوعية يجب أن يفسح المجال لتلك البنوك المتخصصة لدراسة اقتصادية لهذه المشروعات واتخاذ قرارها فى ضوء ذلك.

ويلاحظ فى النهاية فيما يتعلق بالقروض الموجهة إلى المحليات أنها قد تأتى من خارج الدولة سواء من دولة أخرى أو من أحد المنظمات الدولية المهتمة بالتنمية المحلية ، وهنا فى الغالب تتوسط الحكومة المركزية بين الذى يعطى القرض وبين المحليات المستفيدة من هذا القرض على أن تقوم الحكومة بتنظيم تلك القروض وضمان سدادها فى مواعيدها المحددة (الأقساط وأعباء خدمة الدين أو القرض) والحفاظ على مبدأ توظيفها بالكفاءة التى تضمن عدم الوقوع فى مشاكل مستقبلية .

ثانياً : دراسة مقارنة للموارد الخارجية للمحليات فى مجموعة من الدول المختارة :

لعل من المناسب الانتهاء من تحليل مصادر الموارد المالية المحلية بمحاولة إجراء دراسة تطبيقية مقارنة للموارد الخارجية التى يمكن أن تتاح ، لتمويل التنمية المحلية فى المحليات ، وذلك فى مجموعة من الدول المختارة ، هى نفس المجموعة من الدول التى تم اختيارها عند إجراء الدراسة التطبيقية المقارنة للموارد المالية الذاتية للمحليات ، حتى يكتمل التحليل المرجو فى هذا المجال وتتناسق نتائج الدراسة . ونعود ونذكر أن الدول المختارة هى انجلترا، وفرنسا ، والولايات المتحدة الأمريكية ، والمانية الموحدة ، والهند .

١ - الموارد المالية الخارجية للمحليات فى انجلترا :

١/١- الإعانات الحكومية المركزية :

تشير الدراسات ، إلى أن الإعانات والمساعدات من الحكومة المركزية فى انجلترا تبلغ نسبتها حوالى ٣٦,٩٪ من مجموع الموارد المالية المختلفة المتاحة للسلطات المحلية ، ويزيد دور الإعانات الحكومية عن دور الضرائب المحلية فى تمويل المحليات فى انجلترا .

وتنقسم الإعانات الحكومية المقدمة من الحكومة المركزية إلى المحليات إلى **إعانات مخصصة** ، تقدمها الحكومة المركزية إلى الهيئات المحلية لاستخدامها فى مشروعات معينة بذاتها ، وتمنح هذه الإعانات لجميع المجالس المحلية ، وتحتسب هذه الإعانات بإحدى الطريقتين الشائعتين وهما الإعانات بطريقة النسبة المئوية السابق الإشارة إليها ، وإعانات الوحدة والسابق الإشارة إليها أيضاً ، وقد تقدم الإعانات المخصصة إلى المحليات بشكل يجمع بين مبالغ محددة أو أى من نظامى النسبة المئوية أو الواحدة .

وأبرز الإعانات المخصصة فى انجلترا هى إعانات التعليم ، والإسكان والصحة والطرق والبوليس والمطافىء .

وإلى جانب الإعانات المخصصة ، هناك الإعانات العامة ويقصد بها الإعانات غير المخصصة التى لا تستهدف مساعدة الهيئات المحلية على تقديم خدمات محلية بعينها وإنما تستهدف دعم مالية هذه الهيئات المحلية والمساهمة فى مواردها المالية بالقدر الذى يساعدها على أداء مستوى معين من الخدمات المحلية المنوطة بها.

ويستهدف الاتجاه إلى أسلوب **الإعانات العامة** محاولة تجنب المآخذ التى تنتج عند اتباع أسلوب الإعانات المخصصة . وقد تقررت تلك الإعانات فى انجلترا بموجب قانون الحكم المحلى لسنة ١٩٥٨ ، وتمنح لمجالس المدن المستقلة ومجالس المقاطعات ، وقد أصبحت تمنح كذلك لمجلس بلدية لندن ومجالس مدن لندن الكبرى اعتباراً من أول أبريل سنة ١٩٦٥.

ويتم تحديد قيمة الإعانات العامة بواسطة الوزير المختص لمدة سنتين على الأقل مراعياً فى ذلك اعتبارات درجة نمو الخدمات المحلية وتطورها

ومستوى الإنفاق المحلى ، والظروف الاقتصادية العامة المحيطة ودرجة تقلب الأسعار الخارجية عن إرادة المجالس المحلية ، وليس معنى تحديد قيمة الإعانات العامة لمدة سنتين على الأقل أنه يلزم استمرارها بنفس المعدل السنوى فى كل منها حيث يجوز للوزير زيادة المعدل السنوى للإعانة فى حالة ارتفاع مستويات الأسعار والأجور بشكل لم يكن متوقعاً عند تقرير الإعانة ويكفل ذلك مرونة هذه الإعانات العامة .

وتمتاز هذه الإعانات أيضاً بأنها تتيح للمجالس المحلية قدراً أكبر من الحرية فى تقرير أوجه انفاقها لعدم ارتباط الإعانات العامة بخدمات معينة بالذات ، كما أنها تساعد على الرقابة المطالبة على المحليات من جانب السلطة المركزية .

ويضاف إلى النوعين السابقين من الإعانات ، ما يسمى بإعانات قصور الضريبة ، وتمنح هذه الإعانات للهيئات المحلية التى يقل فيها ناتج الضريبة المحلية (محسوبة على أساس ناتج البنس الواحد من الضريبة بالنسبة للجنيه الواحد من الوعاء الضريبى) عن متوسط ناتج الضريبة بالقياس بالنسبة السائدة لهذه المنطقة ، ويحتسب كنسبة من متوسط الحصيلة القومية للبنس الواحد من الضريبة المحلية بمراعاة عدد السكان .

وقد نشأت الحاجة إلى إعانات قصور الضريبة فى انجلترا نتيجة للتفاوت الكبير فى الموارد المالية للوحدات المحلية المختلفة ، وتمتاز إعانات قصور الضريبة بأنها تساعد على الحد من التفاوت بين مستويات أداء الخدمات المحلية نتيجة للحد من تباين الموارد العالية للهيئات المحلية فضلاً عن أنها تكفل للمجالس المحلية قدراً أكبر من الاستقلال الذاتى لحريتها فى تقرير أولوية الخدمات وتحديد حجم الإنفاق فى كل منها ، علاوة على أنها لا تسمح للسلطة المركزية بالتدخل فى تفاصيل الشئون المحلية .

٢/١ ـ القروض :

فيما يتعلق بالقروض التى تتاح للمحليات فى انجلترا ، من الضرورى تصديق الحكومة المركزية عليها ممثلة فى الوزارة التى يعنيها الأمر ، فى نطاق القوانين المنظمة لذلك . ما يتيح رقابة على الإنفاق الذى يتم تمويله من أموال القروض ، وتقدم هيئة قروض الأشغال العامة بعض القروض

للمحليات ، وقد تضمن قانون قروض الهيئات المحلية لسنة ١٩٤٥ النص على حصول جميع الهيئات المحلية على قروضها من هذه الهيئة المركزية للقروض ، وقد أبطل العمل بهذا القانون في ٣١ ديسمبر ١٩٥٢ وسمح للهيئات المحلية بالاقتراض من السوق الحرة ، ثم طولبت هذه الهيئات بعد ذلك بتقليل اعتمادها على القروض المؤقتة من السوق الحرة والعودة إلى الاقتراض من هيئة قروض الأشغال العامة .

وبوجه عام يواجه الإنفاق الرأسمالي للهيئات المحلية بالاقتراض حتى تشترك الأجيال القادمة في سداد أقساط هذه القروض ، وبذا تساهم مع الأجيال الحاضرة في تحمل عبء تمويل وإنشاء والصرف على مشروعات وأغراض ستستفيد منها أيضاً . مع استثناء أوجه الانفاق الرأسمالي الطبيعي مثل شراء آلة كاتبة مثلاً أو شراء عدداً وأدوات صغيرة حيث لا يتصور الاقتراض لمواجهتها .

وليس معنى ذلك أن الاقتراض هو السبيل الوحيد أمام السلطات المحلية لمواجهة الانفاق الرأسمالي ، حيث أنه يمكنها – إذا كان ذلك الأمر ميسوراً – الالتجاء إلى الانتفاع بأموال الاحتياطي وأموال الإيرادات ، أو أي أموال خاصة أخرى وبديهي أن مثل هذه السبل تفضل عن التجاء السلطات المحلية إلى الاقتراض حيث أنه يوفر عليها دفع فائدة القروض وبالتالي يخفض من تكلفة الإنفاق الرأسمالي .

٢ – الموارد المالية الخارجية للمحليات في فرنسا :

٢/١– الإعانات :

تغطي إعانات الحكومة المركزية حوالي ١٤,٥٪ من نفقات الهيئات المحلية وتنقسم هذه الإعانات إلى نوعين :

النوع الأول: هو الإعانات غير المخصصة ، وتقدر هذه الإعانة على أساس عدد السكان في كل بلدية بالإضافة إلى إعانة إضافية تقدر على أساس عدد الأطفال المقيدين في أول يناير من السنة السابقة في المدارس الأولية العامة والخاصة بالبلدية .

أمـا النـوع الثـانى : مـن الإعانــات فيسـمى إعانــات التجهــيزات الاستثمارية ومن خلالها تساهم الدولة بإعانات فى المشروعات التى تقوم بها البلديات على ألا تدفع هذه الإعانات إلا بعد تأكد الإدارات الفنية فى الدولة من مدى تقدم العمل فى هذه المشروعات ومدى مطابقتها للمشروع الذى منحت على أساسه الإعانـة ويجوز أن تمنـح معونـة تكميليـة علـى ألا تتجـاوز مبلـغ الإعانة الأصلية ، كما يلاحـظ أنـه يجوز الجمـع بين معونـة الدولـة ومعونـة المحافظة للبلديات .

٢/٢- القروض :

تغطى القروض مـن ١٧,٧٪ من نفقـات الهيئـات المحليـة ، ويلاحظ ازدياد القروض التى تحصل عليها الهيئات المحليـة مـن الهيئـات الماليـة شبه العامة للائتمان والتى تخضع لرقابة الدولة ، وإلــى جـانب القـروض مـن تلـك الهيئات ، هناك القروض التى طرحتها الهيئات مباشرة ، للاكتتاب العام.

٣ - الموارد المالية الخارجية للمحليات فى الولايات المتحدة الأمريكية:

١/٣- الإعانات الحكومية :

تتلقـى الوحـدات المحليـة مسـاعدات ماليـة أغلبهـا مـن الولايـات التــى تتبعها وبعضها من الحكومة المركزية (الفيدرالية) وتتخذ مساعدات الولايات مظهرين : أحدهما اشراك الهيئات المحلية معها فى حصيلة بعض الضرائب التى تفرضها ، وثانيهما ما تقدمه لهذه الهيئات من إعانات أو مساعدات .

أما مساعدات الحكومة المركزية (الفيدراليـة) فتتمثـل فيمـا تقدمـه مـن إعانـات للهيئـات المحليـة ، وهـو ميـدان جديـد اقتحمتــه الحكومـة المركزيـة (الفيدراليـة) منـذ الثلاثينـات كجـزء مـن برنـامج الإنعـاش الاقتصـادى العـام ، ولدفع عجلة التنمية الاقتصاديـة ورفـع مسـتوى أداء الخدمـة العامـة للوحـدات المحلية .

ومعظم إعانات الولايـات والحكومـة المركزيـة (الفيدراليـة) للوحـدات المحلية من النوع التخصيصى أى للإنفاق على مرافق معينـة بـالذات أو لأداء خدمات عامة معينة وهى إعانـات قياسية تـوزع علـى أسـاس عـامل أو أكثـر موضوعى (كعدد تلاميذ مدارس أو أميال الطرق مثلا) آخذة فى الاعتبار عدد

السكان فى كل وحدة من الوحدات المحلية ، وتبلغ حصيلة الإعانات الحكومية حوالى ٢٧٪ فى المتوسط من ايرادات الوحدات المحلية .

٢/٣ ـ القـروض :

يلاحظ أن المحليات فى الولايات المتحدة الأمريكية تعتمد بدرجة بسيطة للغاية على القروض فى التمويل المحلى ، فهى تأتى فى المرتبة الأخيرة بعد الموارد الذاتية والإعانات .

٤ ـ الموارد المالية الخارجية للمحليات فى المانيا الغربية :

١/٤ـ الإعانات :

ويقصد بهذه الإعانات ، تلك التى تقوم الولاية بمنحها لوحداتها المحلية طبقاً لنص القانون الأساسى تحقيقاً للعدالة بين الوحدات الفقيرة والغنية وتمكيناً للمحليات من تنفيذ بعض المشروعات وتعتبر هذه الإعانات إيرادات فى ميزانيات الوحدات المحلية ، ولا ينصرف ذلك إلى الإعانات التى تمنح من الحكومة الاتحادية للوحدات المحلية لتنفيذ مشروعات قومية حيث ــ أنها أى الوحدات المحلية ـ تنفذ هذه المشروعات بالتفويض من الحكومة الاتحادية وبالتالى لا تدخل هذه الميزانيات ضمن جانب الإيرادات فىميزانياتها المحلية.

وتتخذ إعانات الولايات إلى الوحدات المحلية شكلاً من اثنين ، الأول **الإعانات العامة** ، ويتم تحديدها على أساس عدد السكان والاحتياجات الضرورية والقدرة الضرائبية للوحدات المحلية والمصروفات الفعلية للمشروعات القومية يؤثر فى تحديدها فى المانيا الاتحادية نصيب الفرد فى الاحتياجات العامة فى وحدة محلية معينة والقدرة الضريبية له ، ولا تمنح الوحدة المحلية أى إعانة من جانب الولاية إلا إذا قلت القدرة الضريبية للفرد عن نصيبه فى الاحتياجات العامة ولكنها لا تمنح إلا بمقدار نصف الفرق لضمان عدم تكاسل الوحدات المحلية عن تنمية مواردها اكتفاء بالإعانات المقدمة لها من الولايات .

والإعانات الخاصة هى الشكل الثانى من الإعانات الممنوحة للمحليات فى المانيا الغربية ، وتمنحها الولايات للوحدات المحلية لمقابلة جزء من تكاليف المشروعات بخدمات التعليم وشق الشوارع والمرافق العامة والإسكان

والزراعة ورعاية الشباب والرياضة ، ويتم تمويل الجزء الباقى من التكاليف من موارد ميزانية المجلس المحلى .

٢/٤- القروض :-

لا تستخدم حصيلة القروض فى المحليات بالمانيا الغربية ، إلا لمقابلة مصروفات المشروعات الرأسمالية ، ويتطلب قبل قيام الوحدات بالاقتراض سواء من الاعتمادات المركزية أو من البنوك المحلية ، أن تحصل على موافقة الولاية بشرط ألا تتجاوز قيمة أقساط القروض وفوائدها ١٠٪ من موارد المجلس (حصيلة الضرائب والإعانات العامة).

ويمكن أن تجاوز النسبة الـ ١٠٪ السابقة فى حالة عقد قروض لتمويل مشروعات اقتصادية ذات ميزانيات مستقلة باعتبار أن لها دخلاً يكفى لسداد أقساط القروض وفوائدها ، كما لا تتضمن النسبة السابقة قروض الوحدات المحلية لإنشاء المرافق العامة باعتبار أن تمويلها يتم عن طريق مساهمة المواطنين فى تكاليفها .

٥ ـ الموارد المالية الخارجية للمحليات فى الهند :

١/٥ الإعانات :

تقدم الحكومة المركزية فى الهند للولايات إعانات قد تكون مشروطة، أو غير مخصصة ، وفى كل الأحوال نجد أن لحكومات الولايات الحق فى استخدام الإعانات غير المشروطة على وجه الخصوص التى تقدمها الحكومة المركزية لها كيفما تريد .

وقد لا تقوم الولايات ــ فى هذه الحالة ــ بتنفيذ المشروعات التى تعتبرها الحكومة المركزية (الفيدرالية) ضرورية من وجهة النظر القومية مما قد يؤدى إلى تنمية غير متوازنة . أما الإعانات المخصصة أو المشروطة فإن الحكومة المركزية تقدمها إلى حكومات الولايات لتنفيذ مشروعات محددة تلتزم بها حكومات الولايات .

وهناك نوع ثالث من الإعانات يجرى بين مساهمة الحكومة المركزية وبين مساهمة الولايات نفسها ، وفى مشروعات معينة حيث تكون الإعانة

المركزية (الفيدرالية) مشروطة بقيام حكومة الولايات بتقديم نسبة ينفق عليها من الأموال اللازمة للمشروع .

وأخيراً يضاف الإعانات التى تمنح من حكومة الولاية أو من السلطة المحلية الأعلى للوحدات الأدنى وقد تكون هذه الإعانات مخصصة أو عشوائية أو إعانات توفق بين النوعين .

٥/٢- القروض :

تملك حكومات الولايات حق عقد القروض الداخلية بضمان أموالها الممثلة فى أصول ثابتة ولكنها لا تستطيع أن تقترض إذا كانت مدينة لحكومة الاتحاد إلا بموافقة الحكومة المركزية ، وعادة ، توافق الحكومة المركزية على ذلك بشروط محددة ، تقترض حكومات الولايات أيضاً من السوق المالى ولكن اعتمادها الأكبر هو على قروضها من الحكومة المركزية ، وتمثل قروض الولايات من الحكومة المركزية حوالى ٣٧٪ من مجموع الموارد المالية لميزانيات الولايات .

وتقدم الحكومة المركزية هذه القروض إلى الولايات غالباً لتنفيذ مشروعات تضمنتها خطة التنمية الاقتصادية ، وتختلف قيمة القروض تبعاً لاختلاف الأغراض المقدمة من أجلها ، كما تختلف مدتها التى تتراوح من سنة إلى أربعين ، وبعض هذه القروض يقدم بدون فوائد مثل القروض المقدمة لتشييد منشآت تعليمية وبعضها الآخر بفائدة بسيطة ، ولكن يعاب على تلك القروض المقدمة من الحكومة المركزية إلى الولايات ، كبر عددها والاختلافات الواسعة فى معدلات فوائدها وشروط سوادها مما يترتب عليه تعقيدات لا يمكن تجنبها فى العلاقات ما بين الاتحاد والولايات ، وقد انتهت الأمور هناك الى محاولة توحيد هذه القروض وجعل فوائده وشروط سدادها معقولة ، كنوع من تبسيط الإجراءات وتوفير قدر كبير من العمل والمحاسبة.

وخلاصة دراسة الموارد المالية الخارجية للمحليات تشير إلى مجموعة من النتائج لعل من أهمها :

١ - أن المدخل النظرى يشير إلى أن الموارد المالية الخارجية للمحليات تتضمن إعانات الحكومة المركزية والقروض فى مجملها ، وتنقسم

إعانات الحكومة المركزية إلى نوعين رئيسيين ، النوع الأول ويعرف بالإعانات المخصصة وهى عبارة عن إسهامات من الحكومة المركزية فىخدمات معينة بالذات وترتبط قيمة الإعانة بتكلفة هذه الخدمات على أساس نسبة مئوية وتعرف فى هذه الحالة بالإعانات المئوية ، أوعلى أساس كل وحدة من وحدات الخدمة وتعرف لذلك بإعانات الوحدة ، أما النوع الثانى من إعانات الحكومة المركزية فيقدم فى شكل إعانات غير مخصصة ، ولذلك تسمى الإعانات العامة وهى على هيئة مساهمة فى الإنفاق الكلى للوحدات المحلية دون الإشارة إلى خدمات معينة بالذات ، وتأخذ تلك الإعانات عدة صور ، حيث توجد الإعانات الكلية وتمنح للسلطات المحلية عامة دون ارتباط بخدمة معينة ، وتنقسم بدورها إلى إعانات أساسية وإعانات إضافية. وهناك إلى جانب الإعانات الكلية ما يسمى " بإعانات الموازنة وترتبط هذه الإعانة ارتباطاً مباشراً بموارد السلطات المحلية ومصروفاتها وتقدر على أساس المصروفات السنوية المعتمدة من مراقب الحسابات ، وتصرف للسلطات المحلية التى يكون معدل نصيب الفرد من الموارد المحلية فيها دون المعدل القومى لذا فإنها تعرف أحياناً بإعانة قصور الموارد المحلية الذاتية . وتقدم إعانات الحكومة المركزية عادة بأنواعها المختلفة مصحوبة بشروط معينة وترتبط دائماً برقابة مباشرة من الحكومة المركزية على أوجه الإنفاق فى المحليات ولذا تعتبر إعانات الحكومة المركزية قيداً على حرية السلطات المحلية وسياسة الحكومة تجاه السلطات المحلية مزيجاً من التشجيع لرفع مستوى التنمية المحلية والتهديد لتأكيد الرقابة المركزية ولا سبيل لعلاج هذا الوضع إلا بالعمل على تعبئة الموارد العالمية الذاتية بأكبر درجة ممكنة وإعطاء الفرصة للسلطات المحلية قانونياً لتستطيع ذلك .

واتضح أيضاً من المدخل النظرى أنه إلى جانب الإعانات الحكومية المركزية هناك القروض وتنحصر عادة فى تمويل المشروعات الرأسمالية وتخول السلطات المحلية فى الغالب صلاحية الاقتراض فى حدود معينة وبشرط موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض

التى تزيد قيمتها عن حد معين ، وأهم ما لوحظ فى مجال القروض أن بعض النظم تسمح للسلطات المحلية بالاقتراض من المصادر المختلفة ، وبعض الدول تحدد مصادر الاقتراض بالنسبة للسلطات المحلية . وقد تكون القروض داخلية من المؤسسات التمويلية فى الدولة أو قد تكون القروض خارجية من خارج حدود الدولة سواء من أحد الدول أو من أحد المنظمات الدولية المهتمة بالتنمية المحلية وتتوسط الحكومة المركزية فى الغالب بين الذى يعطى القرض وبين المحليات المستفيدين من هذه القروض على أن تقوم الحكومة بتنظيم تلك القروض وضمان سدادها فى مواعيدها المحددة والحفاظ على مبدأ توظيفها بالكفاءة التى تضمن عدم الوقوع فى مشاكل مستقبلية .

٢ - اتضح من الدراسة المقارنة للموارد الخارجية للمحليات فى مجموعة من الدول المختارة ، أن الموارد المالية الخارجية كانت من أهمها إعانات الحكومة المركزية والقروض ، مع اختلاف كل دولة من ناحية المسميات والأهمية النسبية لكل مورد .

ففى انجلترا تشير الدراسة إلى أن الإعانات والمساعدات من الحكومة المركزية تبلغ نسبتها حوالى ٣٧٪ من مجموع الموارد المالية المتاحة للمحليات ، ويزيد دور الإعانات الحكومية المركزية عن دور الضرائب المحلية فى تموين المحليات فى انجلترا ، وتنقسم الإعانات إلى إعانات مخصصة وإعانات عامة غير مخصصة ويضاف إلى النوعين السابقين نوع ثالث من الإعانات يسمى بإعانات قصور الضريبة، وتمنح للهيئات المحلية التى يقل فيها ناتجا لضريبة المحلية عن متوسط ناتج الضريبة بالقياس بالنسبة السائدة لهذه المنطقة وتحتسب كنسبة من متوسط الحصيلة القومية للبنس الواحد من الضريبة المحلية بمراعاة عدد السكان . وإلى جانب إعانات الحكومة المركزية هناك القروض التى تضطرب للانفاق الرأسمالى للهيئات المحلية .

وفى فرنسا تغطى إعانات الحكومة المركزية حوالى ١٤,٥٪ من نفقات الهيئات المحلية وتنقسم إلى إعانات غير مخصصة ، وإعانات

تسمى " بإعانات التميزات الاستثمارية " ومن ناحية أخرى توجد القروض التى تغطى فى المتوسط حواى ١٧.٧٪ من نفقات الهيئات المحلية .

وفى الولايات المتحدة الأمريكية ، تتلقى الوحدات المحلية إعانات من النوع التخصيصى وتبلغ حصيلة الإعانات الحكومية المركزية حوالى ٢٧٪ فى المتوسط من إيرادات الوحدات المحلية ، وتأتى القروض بعد ذلك لتعتمد عليها المحليات بدرجة بسيطة للغاية .

وفى ألمانيا ، توجد الإعانات المخصصة والإعانات العامة وتخصص القروض للمحليات لمقابلة مصروفات المشروعات الرأسمالية .

وفى الهند تقدم إعانات الحكومة المركزية الإعانات غير المخصصة، والمخصصة ، وإعانات أخرى مشروطة بتقديم حكومة المحليات نسبة معينة فى إقامة مشروعات معينة على أن تقوم الحكومة المركزية بتقديم إعانة مقابلة وتوجد أيضاً القروض فى الهند وتمثل ٣٧٪ من مجموع موارد المحليات وتقدم المشروعات خطة التنمية الاقتصادية .

الفصل الرابع
هيكل التمويل المحلى فى ضوء قوانين الإدارة المحلية فى مصر

الفصل الرابع
هيكل التمويل المحلى فى ضوء
قوانين الإدارة المحلية فى مصر

تمهيـد :

لما كان نظام الإدارة المحلية المطبق فى مصر هو إحدى أنظمة الإدارة المحلية المطبقة فى العالم مع الأخذ فى الاعتبار أنه إحدى الأنظمة المطبقة فى دولة من دول العالم النامى أى ينتمى بخصوصيته هذه إلى مجموعة الدول النامية بخصائصها المعروفة فى أدبيات التنمية والدراسات الخاصة بهذا المجال .

فإنه يمكن القول أن هيكل الموارد المالية لتمويل التنمية فى المحليات من المتوقع أن يتأثر بتلك الخصوصية ومن ثم لنا أن نتصور أن هناك تطوير حدث ويحدث خلال مراحل التنمية المختلفة وهو بالضرورة تغيير يسعى لإحداث ملائمة بين متطلبات التنمية والتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التى تحدث وسعياً إلى الأفضل فقد كان يحدث دائماً تعديل أو تغيير فى القوانين المنظمة ، لنظام الإدارة المحلية فى مصر .

ويهدف هذا الفصل إلى محاولة تتبع الموارد المالية للمحليات والتعرف على مدى التغيرات التى طرأت على هيكل هذه الموارد عبر قوانين الإدارة المحلية فى مصر والقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وحتى القانون رقم ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ من خلال أربع مباحث رئيسية ، يخصص لكل قانون مبحث من المباحث مع ملاحظة أن التحليل هنا لن يكون من أهدافه إبراز الأوزان النسبية أو الأهمية النسبية لكل مورد من الموارد المالية المحلية بل سيترك ذلك للدراسة التطبيقية من خلال البيانات الإحصائية فى الباب الرابع من هذا البحث . بل سيتجه التحليل فى كل مبحث إلى محاولة استكشاف مدى التغيرات التى على هيكل الموارد المالية المحلية من خلال تتبع ما جاء به كل قانون من قوانين الإدارة المحلية واختبار ما إذا كانت التغيرات الكثيرة التى

حدثت فى تلك القوانين خلال الفترة من ١٩٦٠ ــ ١٩٨٨ قد أحدث تطوير لهيكل الموارد المحلية أم لا ، أم كانت هناك تغيرات ولكن لم تكن كبيرة ، ولن يمنعنا ذلك من محاولة إنهاء التحليل فى كل مبحث بابراز مدى التطور الذى طرأ على هيكل الموارد المالية المحلية فى مصر عبر القوانين المنظمة، ومدى ارتباط كل ذلك بالتحليل الذى تم فى الفصل الثانى من هذه الدراسة .

المبحث الأول

الموارد المالية المحلية فى ظل القانون

١٢٤ لسنة ١٩٦٠

لعل من المناسب تتبع الموارد المالية المحلية فى ظل القوانين المختلفة وأولها قانون الإدارة المحلية رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ فى إطار المستويات المختلفة للإدارة المحلية أوالمجالس المحلية (محافظة ، مركز ، مديرية ، قرية) كما سيظهر من التحليلات التالية :

أولاً : الموارد المالية لمجلس المحافظة :

نصت المادة (٢٩) من القانون على أن الموارد المالية لمجلس المحافظة ، تشتمل على نوعين من الموارد هى :

١ - موارد مالية مشتركة بين سائر مجالس المحافظات :

وتتضمن الموارد المالية المشتركة على عدد من الأنواع الفرعية للموارد المالية التى تخص المحافظات ، يمكن الإشارة إليها على النحو التالى:

١/١ - نصيب المجلس فى الضريبة الإضافية الصادرات والواردات ويحدد رئيس الجمهورية سعر هذه الضريبة بحيث يكون حدها الأقصى ٣٪ من قيمة الضريبة الجمركية الأصلية ، ويختص المجلس بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

٢/١ - نصيب المجلس فى الضريبة الإضافية على الثروة المنقولة ويكون تحديد سعر هذه الضريبة الإضافية بقرار من مجلس المحافظة إذ لم تجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية وبقرار من وزير الإدارة المحلية بعد موافقة اللجنة الوزارية للإدارة المحلية إذا جاوزت ٥٪ بشرط الا تجاوز ١٠٪ ومازاد عن ذلك فى حدود ١٥٪ يكون بقرار من رئيس

الجمهورية بعد الاتفاق بين وزير الإدارة المحلية ووزير الخزانة (وزير المالية).

ويختص المجلس بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر في رصيد الإيرادات المشتركة ، وإذا اختلف المركز الرئيسى لأحد المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص مجلس المحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الإضافية واحتفظ بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الثانى ، ويكون توزيع رصيد الإيرادات المشتركة من هذين الموردين على مجالس المحافظات بقرار من وزير الإدارة المحلية .

٢ ـ **موارد خاصة بمجلس المحافظة :**

وهى إيرادات تخص مجلس المحافظة ، وتتضمن ما يأتى :

١/٢ ـ ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية التى يفرضها المجلس على ضرائب الأطيان فى المحافظة ويكون تحديد سعر هذه الضريبة الإضافية بقرار من مجلس المحافظة إذا لم تجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية وبقرار من وزير الإدارة المحلية بعد موافقة اللجنة الوزارية للإدارة المحلية إذا زادت على ٥٪ بشرط ألا تجاوز ١٠٪ وما زاد على ذلك فى حدود ١٥٪ يكون بقرار من رئيس الجمهورية بعد الاتفاق بين وزير الإدارة المحلية ووزير المالية .

٢/٢ ـ رسوم للسيارات والموتسيكلات ووسائل النقل الأخرى المرخص بها من المحافظة .

٣/٢ ـ نصف ثمن بيع المبانى والأراضى الفضاء المملوكة والداخلة فى كردون البنادر التى ينطبق عليها القرار الجمهورى رقم ١٠١ لسنة ١٩٥٨ فى شأن تنظيم وزارة المالية (الخزانة) ووزارة الاقتصاد والتجارة وإدخال بعض التعديلات على اختصاصات الوزارات .

٤/٢ ـ إيرادات أموال المجلس والمرافق التى يقوم بإدارتها .

٥/٢ ـ الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح مجلس المحافظة .
٦/٢ ـ الإعانات الحكومية .
٧/٢ ـ التبرعات غير الحكومية .
٨/٢ ـ القروض التى يعقدها المجلس طبقاً لأحكام المادة ٢٦.

ويلاحظ أن مجلس المحافظة يقوم بتوزيع جزء من موارده على مجالس المدن والمجالس القروية الداخلة فى دائرة المحافظة بالنسبة التى يقررها ومع مراعاة ظروف كل مجلس واحتياجاته .

ثانياً : الموارد المالية لمجالس المدن :

إلى جانب نصيب كل مجلس من مجالس المدن مما يقرره مجلس المحافظة من موارده فإن لكل مجلس من هذه المجالس له موارده الخاصة والتى تتلخص أساساً فى مجموعة من الضرائب المحلية والرسوم وبعض الموارد الأخرى .

١ ـ الضرائب المحلية :

يقوم مجلس المدينة بتحصيل مجموعة من الضرائب المحلية طبقاً لنصوص هذا القانون (المادة ٣٩ من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠)هى :

١/١ ـ الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المعلاة عليها ما عدا ضريبة الدفاع .

٢/١ ـ حصيلة ضريبة الملاهى والمراهنات المفروضين فى دائرة اختصاص المجلس .

٣/١ ـ ثلاثة أرباع حصيلة ضريبة الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المجلس وثلاثة أرباع حصيلة الضريبة الإضافية المقررة عليها .

٢ ـ الرسوم المحلية للموارد الأخرى :

لمجلس المدينة أن يفرض فى دائرته رسوماً على :

٢/١ ـ رخص المحاجر والمتاجر ورخص الصيد .

٢/٢ ـ أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة .

٢/٣ ـ المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .

٢/٤ ـ العربات والدراجات وحيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك.

٢/٥ ـ المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

٢/٦ ـ ما ينتج من المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .

٢/٧ ـ الأسواق المرخص فى إدارتها للأفراد والهيئات والشركات .

٢/٨ ـ العقارات التى انتفعت من المشروعات العامة التى قام بها المجلس بحيث لا تجاوز قيمتها ٥٠٪ من الزيادة فى قيمة هذه العقارات .

٢/٩ ـ استغلال الشواطىء والسواحل .

٢/١٠ـ استهلاك المياه ، التيار الكهربائى ، والغاز إذا لم يتول المجلس استغلالها فى الا تجاوز نسبتها ١٪ من قيمة الاستهلاك .

٢/١١ـ وبالإضافة إلى هذه المجموعة من الرسوم نصت المادة (٤١) على أن للمجلس أن يفرض رسماً إيجارياً يؤديه شاغلوا العقارات المبنية لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الإيجارية ، وعلى ملاك هذه العقارات أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية . وبعض من هذا الرسم ، العقارات التى تشغلها المصالح العامة والمجالس الممثلة للوحدات الإدارية ، وكذلك المساكن التى لا تجاوز قيمتها الإيجارية السنوية ثمانية عشر جنيها بشرط ألا تزيد القيمة الإيجارية للمساكن التى يشغلها الممول على هذا المبلغ ، وأيضاً العقارات المعفاة من الضريبة على العقارات المبنية .

٢/١٢ـ وبالإضافة إلى ذلك للمجلس أن يفرض رسوماً أو إتاوات مقابل الانتفاع بالمرافق العامة التى يملكها أو الجهود الآلية بإدارتها أو مقابل استغلال المرافق العامة أو مقابل استعمال الأملاك العامة التى آلت إليه مباشرة شئونها أوغير ذلك من الرشوة التي لها صفة بلدية

محضة . مع ملاحظة أن المادة (٤٢) من القانون المذكور تنص على ألا يكون قرار المجلس فى شأن فرض الرسوم المنصوص عليها فى المواد السابقة ، نافذاً إلا بقرار من وزير الإدارة المحلية بعد موافقة اللجنة الوزارية .

ثالثاً : ملاحظات أساسية حول الموارد المالية المقررة فى القانون ١٢١ لسنة ١٩٦٠ :

لعل أهم ما يلاحظ على الموارد المالية المحلية المقررة فى القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، أن هذا القانون يعتبر علامة من علامات التطور التشريعى فى تاريخ الإدارة المحلية فى مصر وخاصة فى مجال التمويل المحلى ، ذلك لأن القوانين المنظمة التى سبقته لم تكن على نفس المستوى الذى وصل إليه هذا القانون .

ومن ناحية أخرى خضعت الموارد المالية المحلية إلى حد كبير ، إلى التصنيف العام الذى سبق تحليله فى المبحث الأول من هذا الفصل ، حيث تلخص هيكل الموارد المالية المحلية فى هذا القانون فى الآتى :

١ ـ الضرائب المحلية بأنواعها .
٢ ـ الرسوم المحلية .
٣ ـ الأثمان .
٤ ـ إيرادات المرافق العامة .
٥ ـ الإعانات الحكومية .
٦ ـ التبرعات غير الحكومية .
٧ ـ القروض .

ويبدو من قبيل الموارد المالية المحلية أن المشرع فى هذا القانون إلى جانب وجود الموارد التقليدية ، فتح المجال لتنمية وزيادة المشاركة الشعبية والتى تظهر فى التبرعات غير الحكومية وهو اتجاه مطلوب أن يستمر بشكل متزايد.

المبحث الثانى
الموارد المالية المحلية فى ظل القانون
٥٢ لسنة ١٩٧٥

يمكن تناول الموارد المالية المحلية كما جاءت فى القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ طبقاً لمستويات الإدارة المحلية (محافظة ، مدينة ... الخ) وذلك على النحو التالى :

أولاً : الموارد المالية المحلية على مستوى المحافظة :

تنقسم الموارد المالية المحلية طبقاً لنصوص القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ إلى موارد مشتركة مع سائر المحافظات ، وموارد خاصة بالمحافظة نفسها.

١ ـ الموارد المالية المشتركة مع باقى المحافظات :

تتضمن الموارد المالية المشتركة مع باقى المحافظات ما يلى :

١/١ ـ نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ويحدد رئيس الجمهورية سعر هذه الضريبة الإضافية بحيث يكون حدها الأقصى ٣٪ من قيمة الضريبة الجمركية وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة (مادة ٣٦ من القانون) ، ويحدد سعر هذه الضريبة الإضافية بما لا يتجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية بقرار يصدره الوزير المختص بالحكم المحلى بعد موافقة المجلس المحلى للمحافظة يحدد سعرها فيما لا يزيد على ذلك ولا يتجاوز ١٥٪ من الضريبة الإضافية بقرار من اللجنة الوزارية للحكم المحلى بعد موافقة المجلس المحلى للمحافظة .

٢/١ ـ وتختص المحافظة بنصيب حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد المورد المشتركة ، وإذا اختلف المركز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس المحلى

للمحافظة الكائن في دائرته مركز النشاط الفعلي بفرض الضريبة الإضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الأخر في رصيد الموارد المشتركة .

وتجدر الإشارة إلى أن الوزير المختص بالحكم المحلي ، يصدر قراراً بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

٢ ـ الموارد المالية الخاصة بالمحافظة :

تتكون الموارد المالية التي تخص المحافظة من الآتي :

١/٢ـ ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان في المحافظة ، وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية التي يفرضها المجلس على ضريبة الأطيان في المحافظة . ويكون تحديد سعر هذه الضريبة الإضافية بقرار ، يصدره الوزير المختص بالحكم المحلي بعد موافقة المجلس المحلي للمحافظة بما لا يجاوز ٥٪ من الضريبة الأصلية بقرار من الوزير المختص بالحكم المحلي بعد موافقة اللجنة الوزارية للحكم المحلي فيما يزيد على ٥٪ ولا يتجاوز ١٠٪ ، وفيما يزيد على ذلك ويتجاوز ١٥٪ يكون تحديده بقرار من رئيس الجمهورية بناء على عرض الوزير المختص ، وبالاتفاق مع وزير المالية .

٢/٢ ـ ضرائب ورسوم السيارات والموتسيكلات والعربات والدراجات ورسوم النقل المرخص بها من المحافظة .

٣/٢ ـ نصف ثمن بيع المباني والأراضي الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلة في نطاق المدن .

٤/٢ ـ حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التي تقوم بإدارتها.

٥/٢ ـ الضرائب والرسوم الأخى ذات الطابع المحلي التي تفرض لصالح المحافظة .

٦/٢ ـ الإعانات الحكومية .

٧/٢ ـ التبرعات والهبات والوصايا .

وأهم ما يلاحظ هنا أن هذه الموارد المالية على مستوى المحافظة يتم توزيع جزء منها مرة أخرى على الوحدات المحلية الداخلة التي في نطاق

اختصاص المجلس المحلى للمحافظة . وبالنسبة التى يحددها بمراعاة ظـروف كل وحدة واحتياجاتها .

ولعل من الملفت للنظر أن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ طـور مـن هيكـل الموارد المالية التى أتاحها للمحليـات عن القـانون ١٤٥ لسـنة ١٩٦٠ ، حيـن أضـاف فـى نـص مادتـه (٣٧)" أنـه يجـوز للمجلـس المحلـى للمحافظـة إنشـاء حساب للخدمات والتنمية المحلية وتتكون موارده من :

- الرسوم التى يفرضها المجلس المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب.
- أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .
- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصـها المجلـس المحلـى للمحافظة .

وقد نصـت المـادة (٣٨) علـى أوجـه اسـتخدامات تلك المـوارد حيـث حددت الأغـراض التـى تسـتخدم فيهـا مـوارد حسـاب الخدمـات والتنميـة بالمحافظات وفقا لما يقرره المجلس المحلى للمحافظة وهى على النحو التالى:

- تمويل المشـروعات الإنتاجيـة والخدمـات المحليـة وفقـا لخطـة محليـة يتـم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة .
- استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التـى لا تكفـى الاعتمـادات المالية المدرجة لها فـى موازنـة المحافظـة لإتمامهـا وإنشـاء المشـروعات التى تقام بالجهود الذاتية .
- رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .
- الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

وتجدر الإشارة إلى أن تنظيم حساب الخدمات والتنمية يتم مـن خـلال قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأمـوال العامـة وبصفـة خاصـة فيمـا يتعلـق بتطبيـق قـانون العقوبـات وفيمـا يختـص بـالتحصيل والصـرف والرقابـة ولا يـؤول فـائض هـذا الحسـاب إلـى الموازنة العامة للدولة .

ثانياً : الموارد المالية على مستوى المراكز :

تنص المادة (٤٣) من القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، على أن الموارد المالية على مستوى المركز تأتى من المصادر الآتية :

١ ـ ما يخصصه المجلس المحلى للمحافظة من موارده لصالح المركز .
٢ ـ حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .
٣ ـ الإعانة الحكومية .
٤ ـ التبرعات والهبات والوصايا .
٥ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

ويجوز للمجلس المحلى للمركز بعد موافقة المجلس المحلى للمحافظة إنشاء حساب الخدمات والتنمية للمركز ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا ينول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

ثالثاً : الموارد المالية على مستوى المدينة :

تشمل الموارد المالية على مستوى المدينة طبقاً لنص المادة (٥١) من القانون على ما يأتى :

١ ـ حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية .

٢ ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضين فى دائرة المدينة.

٣ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

٤ ـ ما يخصصه المجلس المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

٥ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس المحلى للمدينة فى نطاق وفى حدود القوانين واللوائح وهى :

٥/١ـ مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية .

٥/٢ـ رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .

٥/٣ـ أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة.

٥/٤ـ المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية.

٥/٥ـ حيوانات الجر والكلاب وما ماثل ذلك .

٥/٦ـ المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

٥/٧ـ ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .

٥/٨ـ الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصة.

٥/٩ـ العقارات التى انبثقت من المشروعات العامة التى قام بها المجلس بنسبة لا تتجاوز ٥٠٪ من قيمة الزيادة فى هذه العقارات وذلك عند التصرف فيها .

٥/١٠ـ استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاتز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك إذا لم يتول المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .

٥/١١ـ الانتفاع بالشواطىء والسواحل واستغلالها .

٥/١٢ـ الإيجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الإيجارية.

٦ ـ المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو المعهود للأجهزة التنفيذية فيها بإدارتها أو عن استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

٧ ـ حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة ونصف المبلغ المتحصل من بيع المبانى والأراضى المذكورة .

٨ ـ إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تديرها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة فى نطاقها .

٩ ـ الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات .

١٠ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

رابعاً : الموارد المالية على مستوى القرية :

تنظم الموارد المالية على مستوى القرية ، المادة (٦٩) من القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، وطبقاً لذلك تشمل موارد القرية ما يأتى :

١ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى نطاق القرية و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

٢ ـ الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى التى يفرضها المجلس المحلى للقرية طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة لمجالس المدن .

٣ ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى نطاق القرية.

٤ ـ موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها .

٥ ـ ما يخصصه المجلس المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .

٦ ـ الإعانات الحكومية .

٧ ـ التبرعات والهبات والوصايا .

٨ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

وتنص المادة (٧٠) على إنشاء حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بها تتكون موارده من :

١/٨ ـ ٧٥٪ من حصة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة (٣٧) المحصلة فى نطاق القرية .

٢/٨ـ أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية .

٣/٨ ـ مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها .

٤/٨ ـ إيجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها .

٨/٥ ـ حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية في نطاق القرية .

٨/٦ ـ التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس المحلى للقرية .

٨/٧ ـ إعانات الهيئات الدولية المتخصصة ومساهمتها .

وقد نصت المادة (٧١) من القانون على أوجه استخدام موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالقرية ، وفقاً لما يقرره المجلس المحلى للقرية فى أغراض محددة ، تتحدد فى تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس المحلى للمحافظة فى إطار الخطة العامة للدولة ، وكذلك تستخدم فى استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التى يقترحها المجلس المحلى للقرية ويقرها مجلس محلى المحافظة ، وأخيراً تستخدم تلك الموارد فى رفع مستوى أداء الخدمات المحلية .

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يئول فائض أموال هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

خامساً : ملاحظات أساسية حول الموارد المالية المقرر فى القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ :

يبدو أن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، جاء بمجموعة من التغيرات الكبيرة التى تخص الموارد المالية المحلية لعل من أهمها :

١ ـ أن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، أقر تخصيص الموارد المالية المحلية على أربع مستويات للإدارة المحلية ، هى المحافظة، والمركز ، والمدينة ، والقرية ، وهو تغير جديد نظراً لأن القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، أقر تخصيص الموارد المالية المحلية على مستويين فقط ،

من مستويات الإدارة المحلية وهما مجلس المحافظة ، والمدينة ، ولا شك أن هذا التطوير يخدم عملية التحسين والإسراع بالتنمية المحلية.

٢ ـ يلاحظ أيضاً ، أن القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ استحدث نمطاً تمويلياً جديداً ، ومن ثم طور من هيكل الموارد المالية التى أتاحها للمحليات، عندما أجاز للمجالس المحلية فى المستويات الأربعة للإدارة المحلية، إنشاء حساب للخدمات والتنمية المحلية ، بموارد مالية إضافية لم تكن موجودة فى القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، وحدد الأغراض التى تستخدم فيها تلك الموارد ، بما يخدم عملية التنمية المحلية بصورة كبيرة ، والإسراع بمعدلات النمو المحلية ، فى إطار خطة محلية ترتبط بالخطة العامة للدولة ، وفى هذا ربط واضح بين التنمية المحلية والتنمية على المستوى القومى وهو اتجاه سليم .

٣ ـ أن هيكل الموارد المحلية فى ظل هذا القانون تطور بشكل واضح حيث أصبح يتكون من الموارد المالية التالية :

١/٣ ـ الضرائب المحلية بأنواعها.
٢/٣ ـ الرسوم المحلية .
٣/٣ ـ الإيجارات .
٤/٣ ـ الأثمان .
٥/٣ ـ إيرادات المرافق العامة والمحلية .
٦/٣ ـ أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها حساب الخدمات والتنمية المحلية .
٧/٣ ـ الإعانات الحكومية المركزية .
٨/٣ ـ التبرعات والهبات والوصايا .
٩/٣ ـ إعانات الهيئات الدولية المتخصصة .

ويتضح من هيكل الموارد المالية فى ظل القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ أنه اتسم بالتنوع فى مصادر تلك الموارد ، فلم يقتصر على الضرائب المحلية بأنواعها والرسوم المحلية والأثمان وإيرادات المرافق العامة والإعانات والتبرعات والقروض ، بل أضيف إليه تلك الموارد الناتجة عن إنشاء حساب الخدمات والتنمية المحلية وأهمها : أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها

هذا الحساب ، وإعانات الهيئات الدولية المتخصصة ، وفى هذا الإطار يلاحظ أن المشرع حاول أن يزيد الاعتماد على المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية كمصدر من مصادر التمويل للمحليات حين أنشأ حساب الخدمات والتنمية المحلية ووضع التبرعات والهبات واوصايا فى هيكل الموارد المالية للمحليات بل والأكثر من ذلك أنه أراد الاستفادة من إعانات الهيئات الدولية المتخصصة التى تخدم عملية التنمية المحلية فأدرج تلك الإعانات ضمن الموارد المالية للمحليات .

ومن ناحية أخرى يلاحظ أن هيكل الموارد المالية المحلية فى ظل هذا القانون قد اشتمل على أغلب مصادر التمويل أو الموارد المالية التى تم التعرف عليها عند إجراء التحليل للموارد المالية للمحليات فى ضوء نظم الإدارة المحلية ، وانقسم كما هو واضح إلى موارد ذاتية نابعة من الوحدات المحلية نفسها ، وموارد مالية خارجية تأتى لها من الحكومة المركزية فى شكل إعانات ومؤسسات تمويل أخرى .

المبحث الثالث
الموارد المالية المحلية فى ظل القانون
٤٣ لسنة ١٩٧٩

بدراسة قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، يمكن تحديد الموارد المالية لوحدات الإدارة المحلية على النحو التالى :

أولاً : الموارد المالية على مستوى المحافظات :

فى ظل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٦ والمعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ تنقسم الموارد المالية على مستوى المحافظات إلى ثلاثة أنواع من الموارد، النوع الأول هو الموارد المشتركة ، والثانى الموارد المالية التى تخص المحافظة فقط ، أما النوع الثالث فهى تلك الموارد التى تحسب فيما يسمى بالحسابات الخاصة .

١ ـ موارد مالية مشتركة مع سائر المحافظات :

وتتضمن تلك الموارد (طبقاً لنص المادة ٣٥) إلى الموارد التالية :

١/١ ـ نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تقع فى دائرتها ويحدد رئيس مجلس الوزراء سعر هذه الضريبة الإضافية بحيث يكون حدها الأكبر ٥٠٪ من قيمة الضريبة الجمركية، وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

٢/١ ـ نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، ويحدد سعر هذه الضريبة الإضافية بما لا يجاوز خمسة فى المائة (٥٪) من الضريبة الأصلية بقرار يصدره المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة

ويحدد سعر هذه الضريبة فيما يزيد على ذلك بقرار من مجلس المحافظين .

وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة ، وإذا اختلف المركز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الإضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

ويصدر قرار من الوزير المختص بالحكم المحلى بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

٢ ـ **الموارد الخاصة بمجلس المحافظة :**

وتتضمن هذه الموارد ما يأتى :

١/٢ ـ ربع حصيلة الضريبة الأصلية على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية التى يفرضها المجلس على ضريبة الأطيان فى المحافظة ويكون تحديد سعر هذه الضريبة الإضافية بقرار يصدره المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بما لا يجوز ٥٪ من الضريبة الأصلية وبقرار من المحاظ بعد موافقة مجلس المحافظين فيما لا يزيد على ٥٪ وبما لا يجاوز ١٥٪.

٢/٢ ـ ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات والدراجات ووسائل النقل المرخص بها من المحافظة .

٣/٢ ـ حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بإدارتها.

٤/٢ ـ الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة .

٥/٢ ـ الإعانات الحكومية .

٦/٢ ـ التبرعات والهبات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أوأشخاص أجنبية .

ويتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار إليها على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بمراعاة ظرو كل وحدة واحتياجاتها .

٣ ـ الموارد المالية من الحسابات الخاصة على مستوى المحافظة :

لعل من الملفت للنظر أن القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، أضاف إلى الصناديق والحسابات الخاصة القائمة مثل حساب الخدمات والتنمية المحلية، حسابات أخرى مثل الحساب الخاص باستصلاح الأراضى والإسكان الاقتصادى ، وبالتالى أضاف إلى هيكل الموارد المالية المحلية ، مصادر وأنواع جديدة يجب الإشارة إليها على النحو التالى :

١/٣ ـ حساب استصلاح الأراضى :

نصت المادة (٣٦) من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، على أن ينشأ بكل محافظة حساب خاص لحصيلة التصرف فى الأراضىالزراعية والمستصلحة، وتخصص حصيلته لأغراض استصلاح الأراضى على مستوى المحافظة.

٢/٣ ـ حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى :

كما ينشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة ، تتكون موارده من :

- حصيلة التصرف فى الأراضى المعدة للبناء والمشار إليها فى المادة ٢٨ من هذا القانون .
- حصيلة الاكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى المواد ٤، ٥، ٦ من القانون ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ الخاصة بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادى .
- حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الاعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة.

- المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادى فىالمحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة .
- القروض .
- الإعانات والتبرعات والوصايا .
- حصيلة استثمار أموال هذا الحساب .
- حصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة (٢١) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ وذلك على مستوى المحافظة .
- حصيلة بيع المساكن الاقتصادية التى أقامتها أو تقيمها ، بتمويل من الصندوق وحدات الإدارة المحلية أو أية جهة أخرى وذلك فى حدود قيمة القرض والفوائد المستحقة .
- أى موارد أخرى يصدر بها قرار من رئيس الجمهورية .

وأهم ما يلاحظ على الحسابين المذكورين أن مواردهم تعتبر من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائض كل من الحسابين فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية . وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين وقواعد الصرف منها بقرار من مجلس المحافظين ، كما يحدد بقرار من هذا المجلس بالاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التى تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها فى سندات الإسكان .

٣/٣ ـ حساب الخدمات والتنمية المحلية :

وبالإضافة إلى هذين الحسابين ، نصت المادة ٣٧ من هذا القانون بأن ينشىء المجلس الشعبى المحلى للمحافظة حساباً للخدمات والتنمية تتكون موارده من :

- الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب.
- أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور.

- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .
- أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .
- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .
- ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة .

وقد نظمت المادة ٣٨ أوجه استخدام موارد حساب الخدمات والتنمية بالمحافظة وفقاً لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى أغراض تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة ، وكذلك فى استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لاتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية ، وأيضاً يستخدم فى أغراض رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية وكذلك فى الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

وتجدر الإشارة إلى أن أموال هذا الحساب تعامل معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات فيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة ، بل يرحل فى نهاية كل سنة إلى السنة المالية التالية .

ثانياً : الموارد المالية على مستوى المراكز :

تشتمل الموارد المالية على مستوى المراكز على :

١ - ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد لصالح المركز .

٢ - حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .

٣ - الإعانات الحكومية .

٤ ـ التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

٥ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

ثالثاً : الموارد المالية على مستوى المدينة :

تشمل الموارد المالية للمدينة كما جاءت بالمادة ٦٩ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على ما يلى :

١ ـ حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية .

٢ ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى دائرة المدينة.

٣ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة ، و٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية على هذه الأطيان .

٤ ـ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

٥ ـ حصيلة مقابل التحسين المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة فى القانون الخاص بغرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

٦ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح وتفرض على ما يلى :

٦/١ـ مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية .

٦/٢ـ رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .

٦/٣ـ أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة .

٦/٤ـ حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .

٦/٥ـ المحال العمومية والأندية والمحال الصناعية والتجارية .

٦/٦ـ المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

٦/٧ ـ ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .

٦/٨ ـ الأسواق المرخص فى إدارتها للأشخاص الخاصة .

٦/٩ ـ استهلاك المياه والتيار الكهربانى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .

٦/١٠ـ الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .

٦/١١ـ الإيجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريب على العقارات .

٦/١٢ـ المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

٧ ـ حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

٨ ـ إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة فى نطاقها .

٩ ـ الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

١٠ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

وبالإضافة إلى ذلك ينشىء المجلس الشعبى المحلى للمدينة حساباً للخدمات والتنمية للمدينة ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ ، وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة بصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

رابعاً : الموارد المالية على مستوى القرية :

تتكون الموارد المالية على مستوى القرية طبقاً لنص المادة ٦٩ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ من الآتى :

١ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى نطاق القرية و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

٢ ـ الضرائب والرسوم ذات الطابع امحلى التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للقرية طبقاً للقواعد والإجراءات المقررة لمجالس المدن .

٣ ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضتين فى نطاق القرية.

٤ ـ موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها .

٥ ـ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .

٦ ـ الإعانات الحكومية .

٧ ـ التبرعات والوصايا بشرط موافقة مجلس المحافظين على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

٨ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

وبالإضافة إلى ذلك ، نصت المادة ٧٠ من القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ على أن ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية ، وتتكون موارده من ٧٥٪ من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة (٧)

المحصلة فى نطاق القرية ، وكذلك أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائرة فى نطاق القرية ، وكذلك مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات انشاؤها ، وايجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها ، وحصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية ، وأيضاً الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية .

وتجدر الإشارة إلى أن المادة ٧١ ، نظمت استخدام موارد هذا الحساب وحددتها فى أغراض تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى إطار الخطة العامة للدولة وأيضاً فى استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المقررة لها فى موازنة القرية لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التى يقترحها المجلس الشعبى المحلى للقرية ويقرها مجلس شعبى المحافظة ، وكذلك رفع مستوى أداء الخدمات المحلية .

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض أموال هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

خامساً : ملاحظات أساسية حول الموارد المالية المقررة فى القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ :

أهم ما يلاحظ على هيكل الموارد المالية المحلية طبقاً للقانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، أن هذا القانون أضاف إلى هيكل الموارد المالية المحلية ، عدد من المصادر التمويلية الجديدة ، بالإضافة إلى زيادة ما يخصص للمحليات من نسب ومقادير من مصادر الموارد القائمة ولذلك نجد الملاحظات التالية تشير إلى :

١ ـ أن المشرع أضاف إلى الصناديق والحسابات الخاصة حسابين جديدين هما حساب خاص لاستصلاح الأراضى وحساب خاص للإسكان الاقتصادى .

٢ ـ أضيف إلى الموارد الذاتية للمحافظات ثمن بيع المبانى والأراضى الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلة فى نطاق المدن فى حين لا يدخل فى هذه الموارد فحسب القانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ سوى نصف ثمن البيع ، وأضيف إلى موارد المحافظات أيضاً ثمن الأراضى المستصلحة أو القابلة للاستزراع فى نطاق المحافظة .

٣ ـ أضيف إلى موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظة ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة على الربط المقدر فى الموازنة ، هذا بالإضافة إلى نشأة الحساب .

٤ ـ نص المشرع على زيادة الحد الأقصى لسعر الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات فى دائرة المحافظة وكذلك سعر الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وعلى الأرباح التجارية والصناعية .

وهكذا حاول القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ أن يزيد من الموارد الذاتية للمحليات من أجل الإسراع بالتنمية المحلية وربطها بالتنمية على المستوى القومى ومن ثم وسع هذا القانون من الصلاحيات للإدارة المحلية حتى تستطيع القيام بدور أكبر مما كانت تقوم به فى ظل القانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠، والقانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ، وهو فيما يبدو محاولة لزيادة الاستقلالية لنظام الإدارة المحلية فى مصر ، وبالتالى إعطاء المزيد من الدعم للسلطات المحلية فى مجال التنمية المحلية .

المبحث الرابع
الموارد المالية المحلية فى ظل القانون
١٤٥ لسنة ١٩٨٨

لعل من الضرورى الإشارة إلى أن القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ هو القانون الحالى الذى تعمل فى إطاره الإدارة المحلية فى مصر ، والدراسة المتأنية لهذا القانون تشير إلى أنه حدد الموارد المالية المحلية على أربع مستويات للإدارة المحلية هى المحافظة ، والمركز ، والمدينة ، والقرية.

وفى ضوء ذلك يمكن عرض تفصيل الموارد المالية عند كل مستوى على النحو التالى :

أولاً : الموارد المالية على مستوى المحافظات :

تشير المادة (٣٥) من القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ إلى أن الموارد المالية على مستوى المحافظة تنقسم إلى موارد مالية مشتركة مع سائر المحافظات ، وموارد مالية خاصة بالمحافظة ، وموارد مالية تصب فى الحسابات الخاصة (الصناديق الخاصة) .

١ ـ الموارد المالية المشتركة مع سائر المحافظات :

تتضمن الموارد المالية المشتركة مع سائر المحافظات ما يأتى :

١/١ ـ نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على الصادرات والواردات التى تسع فى دائراتها ـ ويحدد القانون سعر هذه الضريبة وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

٢/١ ـ نصيب المحافظة فى الضريبة الإضافية على ضريبة القيم المنقولة وضريبة الأرباح التجارية والصناعية . وتختص المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة ، وإذا اختلف المركز الرئيسى لإحدى المنشآت عن مركز

نشاطها الفعلى اختص المجلس الشعبى المحلى للمحافظة الكائن فى دائرته مركز النشاط الفعلى بفرض الضريبة الإضافية وتحتفظ هذه المحافظة بنصف حصيلة هذه الضريبة ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة .

ويصدر قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتراكة على المحافظات المختلفة .

٢ ـ الموارد المالية التى تخص مجلس المحافظة :

تتضمن الموارد المالية التى تخص المحافظة عدد من المصادر هى:

١/٢ ـ ربع حصيلة الضريبة الأصلية المقرر على الأطيان فى المحافظة وكذلك ربع حصيلة الضريبة الإضافية على ضريبة الأطيان فى المحافظة .

٢/٢ ـ ضرائب ورسوم السيارات والموتوسيكلات والعربات ، والدراجات ووسائل النقل المرخص بها فى المحافظة .

٣/٢ ـ حصيلة استثمار أموال المحافظة وإيرادات المرافق التى تقوم بادارتها.

٤/٢ ـ الضرائب والرسوم الأخرى ذات الطابع المحلى التى تفرض لصالح المحافظة .

٥/٢ ـ الإعانات الحكومية .

٦/٢ ـ التبرعات والهيئات والوصايا ، بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية ويتولى المجلس الشعبى المحلى توزيع جزء من موارده المشار إليها على الوحدات المحلية الداخلة فى نطاق اختصاصه بالنسبة التى يقررها بمراعاة ظروف كل وحدة واحتياجاتها .

٣ ـ الموارد المالية فى الحسابات الخاصة :

هناك مجموعة من الحسابات الخاصة نص على وجودها القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ تضم أنواع متعددة من الموارد المالية وتخدم أغراض معينة ، وهذه الحسابات ومواردها يمكن إيضاحها على النحو التالى :

٣/١ ـ حساب استصلاح الأراضى :

حيث نصت المادة ٣٦ من القانون على إنشاء حساب خاص لأغراض استصلاح الأراضى على مستوى المحافظة ، وتتكون موارده من حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة المشار إليها فى المادة (٢٨) من هذا القانون .

٣/٢ ـ حساب تمويل الإسكان الاقتصادى :

أيضاً نصت المادة (٣٦) من القانون على أن ينشأ بالمحافظة حساب خاص لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة تتكون موارده من ، حصيلة التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المشار إليها فى المادة (٢٨) من هذا القانون ، وكذلك حصيلة الاكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى المواد ٤ ، ٥ ، ٦ من القانون رقم ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادى وأيضاً حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الاعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء وذلك على مستوى المحافظة ، ويمول هذا الحساب أيضاً حصيلة الضريبة المقررة بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧٨ على الأراضى الفضاء ، والمبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادى فى المحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة ، وحصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة ، ويضاف إلى كل ذلك القروض والإعانات والتبرعات والهيئات والوصايا ، وحصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التى أقيمت بمدن القناة الثلاثة وأقساط تمليك تلك المساكن، وحصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة (٢١) من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء رقم ١٠٦ لسنة ١٩٧٩ وذلك على مستوى المحافظة .

وتجدر الإشارة إلى أن موارد حسابى استصلاح الأراضى ، والإسكان الاقتصادى تعتبر من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائض كل من الحسابين فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية . وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين قواعد الصرف منهما بقرار من مجلس الوزراء ، كما تحدد بقرار منه بالاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التى تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها فى سندات الإسكان .

٣/٣ ـ حساب الخدمات والتنمية المحلية :

وتتكون الموارد المالية لحساب الخدمات والتنمية المحلية ، من الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح هذا الحساب، وكذلك تصب فيه أرباح المشروعات الانتاجية التى يمولها هذا الحساب المذكور، والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب ، بالإضافة إلى ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة .

وتجدر الإشارة إلى أن استخدامات الموارد الخاصة بهذا الحساب تنظمها المادة (٣٨) من القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ووفقاً لما يقرره المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى أغراض تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة ، وكذلك فى استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة لها فى موازنة المحافظة لإتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية ، بالإضافة إلى أغراض رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية ، والصرف على الخدمات العامة الحيوية . ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية المحلية قرار من المحافظ المختص، وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

ثانياً : الموارد المالية على مستوى المراكز :

تشمل الموارد المالية بالمركز طبقاً لنص المادة (٤٣) ما يأتى :

١ ـ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة من موارد لصالح المركز .

٢ ـ حصيلة استثمار أموال المركز وإيرادات المرافق التى يديرها .

٣ ـ الإعانة الحكومية .

٤ ـ التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

٥ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

٦ ـ وينشىء المجلس الشعبى المحلى للمركز حساباً للخدمات والتنمية ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموال عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤل فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

ثالثاً : الموارد المالية على مستوى المدن :

تتكون الموارد المالية للمدينة (طبقاً لنص المادة ٢٥١) على مايلى:

١ ـ حصيلة الضريبة على العقارات المبنية الواقعة فى دائرة اختصاص المجلس والضرائب الإضافية المقررة عليها ما عدا الضرائب المخصصة حصيلتها طبقاً للقانون لأغراض قومية .

٢ ـ حصيلة ضريبتى الملاهى والمراهنات المفروضين فى دائرة المدينة.

٣ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى دائرة اختصاص المدينة و ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقرر على هذه الأطيان.

٤ ـ ما يخصصه المجلس الشعبى المحلى للمحافظة لصالح المدينة من الموارد المقررة للمحافظة .

٥ ـ حصيلة مقابلة التحسن المفروض على العقارات التى انتفعت من أعمال المنفعة العامة بالفئات ووفقاً للقواعد المقررة فى القانون الخاص بفرض مقابل تحسين على العقارات التى يطرأ عليها تحسين بسبب أعمال المنفعة العامة .

٦ ـ الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى للمدينة فى نطاقه فى حدود القوانين واللوائح وتشمل على ما يلى :

٦/١ـ مستخرجات قيد المواليد والإجراءات الصحية .

٦/٢ـ رخص المحاجر والمناجم ورخص الصيد .

٦/٣ـ أعمال التنظيم والمجارى وأشغال الطرق والحدائق العامة .

٦/٤ـ المحال العامة والأندية والمحال الصناعية والتجارية .

٦/٥ـ حيوانات الجر والكلاب والدواب وما ماثل ذلك .

٦/٦ـ المراكب التجارية ومراكب الصيد والنزهة ومعادى النيل والعائمات على اختلاف أنواعها .

٦/٧ـ ما يذبح فى المذابح العامة أو النقط المستعملة لذلك .

٦/٨ـ الأسواق المرخص بإدارتها للأشخاص الخاصة .

٦/٩ـ استهلاك المياه والتيار الكهربائى والغاز فى حدود ١٪ من قيمة الاستهلاك إذا لم يتولى المجلس استغلال هذه المرافق بنفسه .

٦/١٠ـ الانتفاع بالشواطىء والسواحل أو استغلالها .

٦/١١ـ الإيجارات التى يؤديها شاغلو العقارات المبنية الخاضعة لضريبة المبانى لغاية ٤٪ على الأكثر من قيمتها الإيجارية وذلك مع مراعاة أحكام القانون المنظم للعلاقة بين المؤجر والمستأجر .

وعلى ملاك العقارات المبنية أو المنتفعين بها تحصيل هذا الرسم من شاغليها وأداؤه فى مكاتب التحصيل فى المواعيد المحددة لأداء الضريبة على العقارات المبنية .

٧ ـ المقابل الذى يفرضه المجلس على الاستغلال أو الانتفاع بالمرافق العامة التابعة للمدينة أو التى تديرها الأجهزة التنفيذية فيها أو على استعمال واستغلال الأملاك العامة التى تديرها المدينة .

٨ ـ حصيلة الحكومة فى نطاق المدينة من إيجار المبانى وأراضى البناء الفضاء الداخلة فى أملاكها الخاصة .

٩ ـ إيرادات استثمار أموال المدينة والمرافق التى تتولاها وإيرادات الأسواق العامة الواقعة فى نطاقها .

١٠ ـ الإعانات الحكومية والتبرعات والوصايا والهبات بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية.

١١ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

وبالإضافة إلى كل ذلك ينشىء المجلس الشعبى المحلى (مادة ٥٤) حساباً للخدمات والتنمية المدنية ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ وتعتبر أموال هذا الحساب أموالاً عامة وبصفة خاصة فيما يتعلق بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ولا يؤول فائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

رابعاً : الموارد المالية على مستوى القرية :

تشمل الموارد المالية للقرية طبقاً لنص المادة (٦٩) ما يلى :

١ ـ ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الأصلية المقررة على الأطيان الكائنة فى نطاق القرية ، ٧٥٪ من حصيلة الضريبة الإضافية المقررة على هذه الأطيان .

٢ ـ حصيلة ضريبة الملاهى المعروضة فى نطاق القرية .

٣ ـ موارد أموال القرية والمرافق التى تقوم بإدارتها .

٤ ـ ما يخصصه المجلس الشعبى للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية.

٥ ـ التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء على قبول ما يرد منها من هيئات أو أشخاص أجنبية .

٦ ـ الإعانات الحكومية .

٧ ـ القروض التى يعقدها المجلس .

٨ ـ ينشأ بكل قرية حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية تكون موارده من :

٨/١ـ ٧٥٪ من حصيلة الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة (٣٧) المحصلة فى نطاق القرية .

٨/٢ـ أموال المشروعات التى تدار على أساس رأس المال الدائر فى نطاق القرية .

٨/٣ـ مقابل تمليك المبانى فى نطاق القرية التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها .

٨/٤ـ إيجارات المبانى السكنية والمرافق التى يتولى حساب الخدمات إنشاءها .

٨/٥ـ حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية فى نطاق القرية .

٨/٦ـ الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التى يوافق على تخصيصها المجلس الشعبى المحلى للقرية .

وتستخدم موارد هذا الحساب فى الأغراض المحددة لها طبقاً لنصوص القانون وهى نفس الأغراض التى تتم على مستوى المحافظة والمدين ، لكن هنا على مستوى القرية وفى نطاقها .

خامساً : ملاحظات أساسية حول المـوارد الماليـة المقـررة فـى القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ :

لعل دراسة المـوارد الماليـة التـى قررهـا القـانون ١٤٥ لسـنة ١٩٨٨ وبالمقارنـة بـالموارد الماليـة التـى قررهـا القـانون ٤٣ لسـنة ١٩٧٩ يمكـن ملاحظة الآتى :

١ ـ أن المـوارد الماليـة التـى قررهـا القـانون ١٤٥ لسـنة ١٩٨٨ لـلإدارة المحلية هى نفس الموارد المالية التى قررها القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتعديلاتـه ، سـواء علـى مستوى المحافظـة أو المركـز أو المدينـة أو القرية ، بمـا فـى ذلـك الحسـابات الخاصـة ، ومعنـى ذلـك أن القـانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ لم يأت بجديد فيما يتعلق بالموارد المالية للمحليـات وحافظ بالتالى علـى هيكل المـوارد الماليـة كمـا جـاءت بالقـانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

٢ ـ كل ما قـام بـه المشـرع فـى القـانون ١٤٥ لسـنة ١٩٨٨، فيمـا يتعلـق بإدارة الموارد المالية علـى مستوى المحليـات أنـه اسـتبدل عبـارة أو مفهـوم " الحكـم المحلـى " التـى جـاءت فـى القـانون ٤٣ لسـنة ١٩٧٩ ووضـع بدلاً منها " الإدارة المحلية ".

المبحث الخامس

الهيكل الحالى للموارد المالية للمحليات

وسماته الرئيسية

لعل من المناسب بعد إجراء التحليل والدراسة للموارد المالية المحلية فى ظل قوانين الإدارة المحلية منذ عام ١٩٦ ـ ١٩٨٨ ، وفى ضوء ما تم تناوله من دراسة مقارنة للموارد المالية المحلية فى ظل أنظمة الإدارة المحلية المتعددة ، ومع الأخذ فى الاعتبار الملاحظات التى أبرزت ورصدت حول التطور الذى كان يحدث على هيكل الموارد المالية المحلية فى ظل كل قانون من القوانين الخاصة بالإدارة المحلية ، فإنه يمكن تناول الهيكل الحالى للموارد المالية للمحليات وأهم سماته الرئيسية من خلال النقاط التالية :

أولاً : أن هيكل الموارد المالية للمحليات يتكون من مجموعة الموارد المالية الذاتية ومجموعة من الموارد المالية الخارجية :

١ ـ الموارد المالية الذاتية :

والموارد المالية الذاتية ، هى تلك الموارد التى تحصل داخل نطاق الوحدة المحلية وتنقسم إلى نوعين رئيسيين من الموارد ، النوع الأول وهو ما يمكن تسميته بالموارد السيادية وهى عبارة عن مجموعة من الضرائب المحلية سواء التى تخص الوحدة المحلية أو التى تشارك فيها مع باقى الوحدات المحلية الأخرى .

أما النوع الثانى فهو عبارة عن مجموعة من الإيرادات الجارية الممثلة فى الموارد المالية التى تأتى من إدارة الوحدة المحلية للمرافق أو امتلاكها لها ، وكذلك مجموعة من الرسوم المحلية التى ينظمها القانون الخاص بالإدارة المحلية وتقرها المجالس المحلية ، بالإضافة إلى الأثمان والإيجارات وأرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها حساب الخدمات والتنمية المحلية .

وأهم ما يلاحظ على الموارد الذاتية المتاحة لأى وحدة محلية أنها لا تكفى لتغطية الموازنة الجارية والرأسمالية بالوحدة المحلية أى لا تغطى الإنفاق فى الأبواب الأول والثانى والرابع حيث أن الوحدة المحلية تباشر اختصاصات وزارات الخدمات التى آلت إلى الإدارة المحلية من تربية وتعليم وشئون صحية وشئون اجتماعية وإسكان وتعمير وشئون زراعية وشئون الرياضة والشباب والتموين والتجارة الداخلية والقوى العاملة والطرق والنقل .. وأهم ما يلفت النظر أن هذه الاختصاصات التى تؤديها مديريات الخدمات المختصة والتابعة للوحدة المحلية وتدرج المصروفات المخصصة لها ضمن موازنات الوحدات المحلية ، إلا أن إيراداتها لا تؤول لهذه الوحدات المحلية وإنما تدخل ضمن إيرادات الوزارات المختصة .

ويضاف إلى ذلك ، أنه حتى لو آلت إيرادات مديريات الخدمات هذه إلى الوحدات المحلية فإنها أيضاً لا تغطى نفقاتها باعتبارها جهات خدمات ليس لها إيراد يذكر ، ومن ثم كان الاعتماد الأساسى فى تمويل الموازنة الجارية والرأسمالية للوحدات المحلية على الموارد الخارجية (الموارد التى تأتى من خارج نطاق الوحدة المحلية وقدراتها المالية).

٢ ـ الموارد المالية الخارجية :

يبدو أن الموارد المالية الخارجية أى التى تأتى من خارج نطاق الوحدات المحلية تلعب دوراً رئيسياً فى تمويل المحليات وقد اتضح من دراسة القوانين المتقدمة للإدارة المحلية بما فيها القانون الحالى ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ أن الإعانات الحكومية المركزية تلعب الدور الأكبر فى توفير الموارد المالية لتمويل التنمية المحلية فى مصر ، وهذه الإعانات هى المبالغ التى تشارك بها الخزانة العامة للدولة فى نفقات المحليات على التنمية المحلية للوحدة المحلية تبعاً لاختصاصها ، وفى الواقع العملى يتم حساب تلك الإعانات الحكومية المركزية على أساس الفرق بين إيرادات الوحدة المحلية ومصروفاتها وبمعنى آخر فإنها تمنح للوحدة المحلية لمساعدتها على موازنة إيراداتها ومصروفاتها.

وتجدر الإشارة إلى ضرورة ما يحمله مبدأ الاعتماد على الإعانات الحكومية المركزية من مخاطر ، حيث أنها مادامت الوحدة المحلية تضمن بأن هناك مساعدة من الحكومة المركزية تعينها على موازنة إيراداتها

ومصروفاتها ، فإنها لا تبحث كثيراً عن وسائل لتنمية إيراداتها وهو ما يعمل على اضعاف مبادىء الإدارة المحلية ويقلل من أهمية دور المحليات فى تمويل وتنفيذ مشروعات التنمية ، فى الوقت الذى يجب فيه أن تسعى الوحدة المحلية إلى التخطيط لمشروعاتها وتحديد احتياجاتها المالية وما يمكن أن توفره من هذه الاحتياجات محلياً ثم تقوم الحكومة المركزية بإعانتها بالباقى .

وفى محاولة لتقليل الاعتماد على الحكومة المركزية فيما يتعلق بالإعانات الحكومية ، سمحت القوانين المنظمة للإدارة المحلية وآخرها القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، بإتاحة الفرصة للمحليات للاعتماد على القروض كمصدر آخر من مصادر التمويل للمحليات وذلك فى حدود معينة وبشرط موافقة الحكومة المركزية على عقد القروض عند زيادتها عن الحدود الموضوعة ، وقد تكون القروض قروض داخلية من مؤسسات التمويل الداخلية، وقد تكون قروض خارجية حيث قد يتم التعاقد على هذه القروض باتفاق ثنائى بين الوحدة المحلية وبين الدولة المقرضة أو عن طريق بنك التنمية الدولى (البنك الدولى) أو عن طريق الجهات الأخرى المتخصصة .

ويضاف إلى القروض والإعانات الحكومية ، موارد أخرى خارجية مثل الهبات والمساعدات الخارجية بشرط موافقة السلطات المركزية على ذلك كما جاء القانون الحالى للإدارة المحلية .(حيث اشترط القانون موافقة رئيس مجلس الوزراء على ذلك).

ثانياً : أن هيكل الموارد المالية المحلية يتضمن داخله مجموعة هامة من الحسابات (الصناديق) الخاصة التى تخصص مواردها لخدمة أغراض معينة حددتها القوانين المنظمة للإدارة المحلية ، ويبدو من المناسب الإشارة إلى تلك الحسابات (الصناديق) الخاصة كما يلى :

١ ـ حساب الخدمات والتنمية المحلية :

وقد أوضحت دراسة قوانين الإدارة المحلية أن حساب الخدمات والتنمية المحلية فى مستوياته المختلفة تصب فيه مجموعة من الموارد المالية

المحددة بما فيها أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور ، وهو فى ذلك تعتبر موارده موارد ذاتية محلية ، وتستخدم هذه الموارد عادة فى تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية ، واستكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة فى الموازنة العامة لإتمامها ورفع مستوى أداء الخدمات والصرف على الخدمات الحيوية العاجلة ويصدر بتنظيم حساب الخدمات والتنمية المحلية قرار خاص بذلك .

ويلاحظ أن أموال هذا الحساب تعامل معاملة الأموال العامة من حيث الصرف والتحصيل كما أن فائض هذا الحساب فى نهاية السنة المالية يرحل للعام القادم ولا ينول للخزانة العامة .

٢ ـ حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى :

وهذا الحساب انشأ فى ظل القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ ، وأيضاً أبقى عليه فى القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، ويتولى تمويل وإقامة المساكن الاقتصادية ومدها بالمرافق اللازمة لها وتكون له الشخصية الاعتبارية وتعتبر أمواله أموالاً عامة ويتبع وزير الإسكان والتعمير وتحدد اللائحة التنفيذية القواعد التى تتبع فى إدارة الصندوق وتوجيه موارده التى أنشأ من أجلها ، وقد أوضحت دراسة القوانين المنظمة للإدارة المالية وآخرها القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ ، موارده والأغراض التى توجه إليها هذه الموارد .

٣ ـ حساب استصلاح الأراضى :

نصت مواد القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والمعدل بالقانون ٥٠ لسنة ١٩٨١ وكذلك أيضاً القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ على إنشاء حساب استصلاح الأراضى ، وتتكون موارده أساساً من حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة .

ويجوز للمحافظ بعد موافقة المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى حدود القواعد العامة المنظمة أن يقرر قواعد التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المملوكة للدولة ووحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة والأراضى

القابلة للاستزراع الداخلة فى الزمام ، وقواعد استصلاح الأراضى وتوزيعها بعد استزراعها وتزويدها بالمرافق العامة وذلك دون تقيد بالقواعد المنصوص عليها بالقوانين واللوائح المعمول بها فى هذا الشأن على أن تعطى أولوية فى هذا التصرف لأبناء المحافظة المقيمين فيها العاملين فى دائرتها .

ويجوز أن تنظم هذه القواعد الحالات التى يتم فيها التصرف فى هذه الأراضى دون مقابل لأغراض التعمير والإسكان واستصلاح الأراضى وتهيئتها للزراعة .

وتنظم قواعد هذا الحساب وقواعد الصرف منه بقرار السلطة المختصة .

٤ ـ حساب صندوق النظافة :

صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٩٧ في شأن النظافة العامة ، وقد قرر رسماً للنظافة ونصت المادة الثامنة بأنه يجوز للمجالس المحلية فرض رسم إجبارى يؤديه شاغلو العقارات المبنية بما لا يجاوز ٢٪ من القيمة الإيجارية مع تخصيص حصيلة هذا الرسم لشئون النظافة العامة .

وينشأ فى كل مجلس محلى يفرض فيه هذا الرسم صندوق للنظافة العامة تودع فيه حصيلة هذه الرسوم وحصيلة التصالح المنصوص عليها فى الفقرة الثالثة من المادة التاسعة وكذلك الاعتمادات التى تدرج بموازنة المجلس للصرف منها على أعمال النظافة .

وبعد صدور القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة للدولة وما قضت به المادة الثالثة منه بأن تشمل الموازنة العامة للدولة جميع الاستخدامات والموارد لأوجه نشاط الدولة التى يقوم بها كل من الجهاز الإدارى ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة ، وصناديق التمويل الخاصة وأى أجهزة أو وحدات عامة أخرى يصدر بها قرار من رئيس مجلس الوزراء ، ولما كانت صناديق النظافة تعتبر من أوجه نشاط وحدات الإدارة المحلية وتطبيقاً لنص المادة الثالثة المشار إليها ، فقد أدرج اعتماد اجمالى لتقديرات استخدامات صناديق النظافة بالمجالس المحلية بالموازنة العامة مع إدراج نفس التقدير ضمن إيرادات وحدات الإدارة المحلية ، ولكى

تحتفظ المعـاملات الماليـة لتلك الصنـاديق بمرونتهـا ، تأشـر أمـــام الاعتمـاد المدرج بالاستخدامات بأن ينطبق عليه القواعد المنظمة لصناديق النظافة .

ويصدر بتنظيم حساب الصندوق قرار من المحافظ ويكون له موازنـة مستقلة يعد مشروعها مجلس إدارته ، وتبدأ السنة المالية الصنوق وتنتهى فـى نفس المواعيد المحددة لموازنة المحافظة ويتـم الارتبـاط بـالصرف فـى حدود الاعتمـادات الـواردة بالموازنـة ولايجـوز الارتبـاط بمصـروف يزيـد علـى الاعتماد الوارد بالموازنة إلا بعد أن يصدر ترخيص بذلك وفقاً لقواعد معينـة، وفى نهاية كل سنة ماليـة يعد مجلس إدارة الصنـدوق حسـاباً ختاميـاً يصـور مركزه المالى .

ويرحل فائض موازنة الصندوق فى نهاية كل سنة ماليـة إلـى السنة التالية ، وتعامل أموال هذا الحساب معاملة الأمـوال العامـة ولا يـؤول فـائض هذا الحساب إلى الخزانة العامة .

٥ ـ حساب لجنة الخدمات الصناعية :

أنشيء هذا الحساب وفقـاً لنـص المـادة ١١٠ مـن قـانون نظـام الحكـم المحلى ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، على أن يجوز بقرار من المحافظ بناء على اقتراح المجلس الشـعبى وموافقـة مجلـس المحـافظين تحديد نطـاق منـاطق صنـاعيـة بالمحافظات وإنشاء لجان بالخدمات بها .

ويصدر مـن المحـافظ قرار بتشـكيل هـذه اللجـان بحيث يشـترك فـى عضويتها من يختارهم المجلس الشعبى المحلى الذى تقع فـى دائرتـه المنطقـة الصناعية من أعضائه ورؤساء الوحدات المحلية المختصة ورؤساء الوحـدات الصناعية بالمنطقة ويمثلون من العمال ونقاباتهم بالمحافظة .

وأوردت الماد ١١١ من القانون المذكـور بـأن تتولـى لجنـة الخدمـات بالمنطقة الصناعية تحت إشراف المجلس الشعبى المحلى المختص العمل على توفير الخدمـات اللازمـة للمنـاطق العماليـة والإشـراف علـى تنفيذ مقترحـات الإصلاح والتنمية بالمنطقة كما تتولى بوجه خاص :

٥/١ ـ إجراء الدراسات التى تتعلق باحتياجات المنطقة من الخدمات العمرانية والاجتماعية والثقافية ذات الطابع المحلى والتنسيق بينها حسب أولويتها لتنفيذ ما يتقرر منها .

٥/٢ ـ بحث مشاكل المنطقة ودراسة تنفيذ المقترحات التى تقدم لمعالجة هذه المشاكل .

٥/٣ ـ تحديد المشروعات التى يتم الصرف عليها من أرباح الشركات الواقعة فى نطاق المنطقة وطبقاً للأحكام المقررة فى هذا الشأن وذلك من النسبة المخصصة من الـ ١٠٪ المخصصة للخدمات الاجتماعية المركزية وكذلك حصيلة الـ ٥٪ المخصصة للخدمات الاجتماعية وخدمات الإسكان .

٥/٤ ـ اقتراح تقرير صفة المنفعة العامة للمشروعات وتحديد العقارات المراد نزع ملكيتها والاستيلاء المؤقت عليها وذلك بالنسبة للمشروعات الداخلة فى المنطقة .

كما ورد بالمادة ١١٢ من القانون المذكور بأن تتولى لجان الخدمات بالمناطق الصناعية مباشرة اختصاصاتها المنصوص عليها فى المادة السابقة فى حدود الموارد المخصصة لذلك من : ما يخص اللجنة من نصيب العاملين فى أرباح الوحدات الصناعية بالمنطقة ، والتبرعات والهبات والوصايا المخصصة لأغراض اللجنة ، وكذلك الموارد الأخرى التى تحدد بقرار من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة أو مجالس إدارة الوحدات الصناعية بالمنطقة .

وتدرج حصيلة هذه الموارد فى حساب خاص للصرف منها بقرار من لجنة الخدمات بالمنطقة الصناعية على الأغراض المخصصة لها تحت إشراف المجلس الشعبى المحلى المختص .

وقد طرأت بعض المشاكل المتعلقة بموارد هذه اللجان بعد إنشاء بنك الاستثمار القومى حيث طلب البنك من الشركات الصناعية الأعضاء باللجان توريد حصص العاملين فى الأرباح المخصصة للخدمات المركزية والخدمات المحلية إلى البنك مباشرة حيث أنها تدخل ضمن موارد البنك حسب النصوص

الواردة بهذا الشأن فى قانون إنشاء البنك وعليه حرمت اللجان الصناعة من مواردها الرئيسية ولم يحدد البنك منذ إنشائه مصير هذه المبالغ حتى يمكن للجان الخدمات الصناعية من الاستمرار فى أداء مهامها التى حددها قانون الإدارة المحلية .

٦ ـ **صندوق الطرق :**

صدر القرار الجمهورى رقم ٤٩٩ لسنة ١٩٧٦ المعدل بالقرار رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٨ بإنشاء وصيانة الطرق العامة وتحددت موارد الصندوق للصرف على أعمال إنشاء وصيانة الطرق العامة واعتبرت أموال الصندوق أموالا عامة تخضع للأحكام والقوانين واللوائح كما تخضع لرقابة أجهزة الدولة المختلفة ، ثم صدر القرار الجمهورى رقم ١٥٨ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء حساب خاص لحصيلة الزيادة فى أسعار البنزين المخصصة لإنشاء وصيانة الطرق العامة .

وجاء بالمادة الأولى " توزع حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين التى كانت تؤول إلى صندوق إنشاء وصيانة الطرق بين كل من الأمانة العامة للحكم المحلى والهيئة العامة للطرق والكبارى بنسبة ٧٠٪ ، ٣٠٪ على الترتيب وتودع الحصيلة فى حساب خاص يفتح لهذا الغرض بالبنك المركزى لكل جهة على حده وتخصص هذه الحصيلة للصرف على مشروعات إنشاء وصيانة الطرق العامة ويرحل فائض كل من هذين الحسابين من سنة مالية إلى أخرى ، على أن توزع الحصيلة المخصصة للأمانة العامة للحكم المحلى على المحافظات بقرار من وزير الحكم المحلى . ويدرج بموازنة كل من الأمانة العامة للحكم المحلى والهيئة العامة للطرق والكبارى استخداماً وإيراداً قيمة ما يتقرر استخدامه من هذين الحسابين كل فيما يخصه .

وتعتبر هذه الأموال أموالا عامة تخضع للأحكام والقوانين واللوائح كما تخضع لرقابة أجهزة الرقابة بالدولة ، وتقوم وزارة البترول بتوريد حصة كل من الأمانة العامة للحكم المحلى والهيئة العامة للطرق والكبارى من حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين شهرياً وذلك فى موعد أقصاه نهاية الشهر التالى .

وجاء بالمادة السادسة من القرار المذكور إلغاء صندوق إنشاء وصيانة الطرق العامة على أن تؤول أموال هذا الصندوق إلى الحسابين المشار إليهما بالمادة الأولى كل بنسبة ما يخصه .

٧ ـ الصندوق المشترك :

والصندوق المشترك ، كما ورد بالقوانين المنظمة للإدارة المحلية سواء القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ، أو القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ يضم موارد مشتركة بين المحافظات توزع حصيلتها عليها بقرار من الوزير المختص للإدارة المحلية للصرف منها على الخدمات الحيوية العاجلة ورفع مستوى الخدمات العامة المحلية وتدعيم موارد المحافظات المحدودة الموارد حتى تتمكن من رفع مستوى الخدمات العامة بها وتعامل أموال هذا الصندوق معاملة الأموال العامة وتخضع لأحكام القوانين والنظم واللوائح .

وتجدر الإشارة إلى أنه قد تم إبراز الموارد المالية التى تصب في الصندوق المشتركة عند استعراض وتحليل قوانين الإدارة المحلية المذكورة .

٨ ـ صندوق تحسين الخدمات الصحية :

صدر القرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥ بإنشاء صناديق تحسين الخدمة بالمستشفيات والوحدات الطبية وحدد مواردها وقواعد الصرف منها ، ففيما يتعلق بالموارد نجدها تتضمن الأجور التى تحصلها المستشفيات أوالوحدات نظير تقديمها خدمات علاجية بأجر وفقاً للنظم التى تحددها اللائحة فى هذا الشأن وأيضاً مقابل الزيارة للمرضى ، وكذلك رسوم عبوات الأدوية التى تصرف بالعيادات الخارجية بالمستشفيات والوحدات المشار إليها ، ويضاف إلى ذلك التبرعات والهبات والوصايا وأية موارد أخرى يصدر بها قرار من المحافظ المختص .

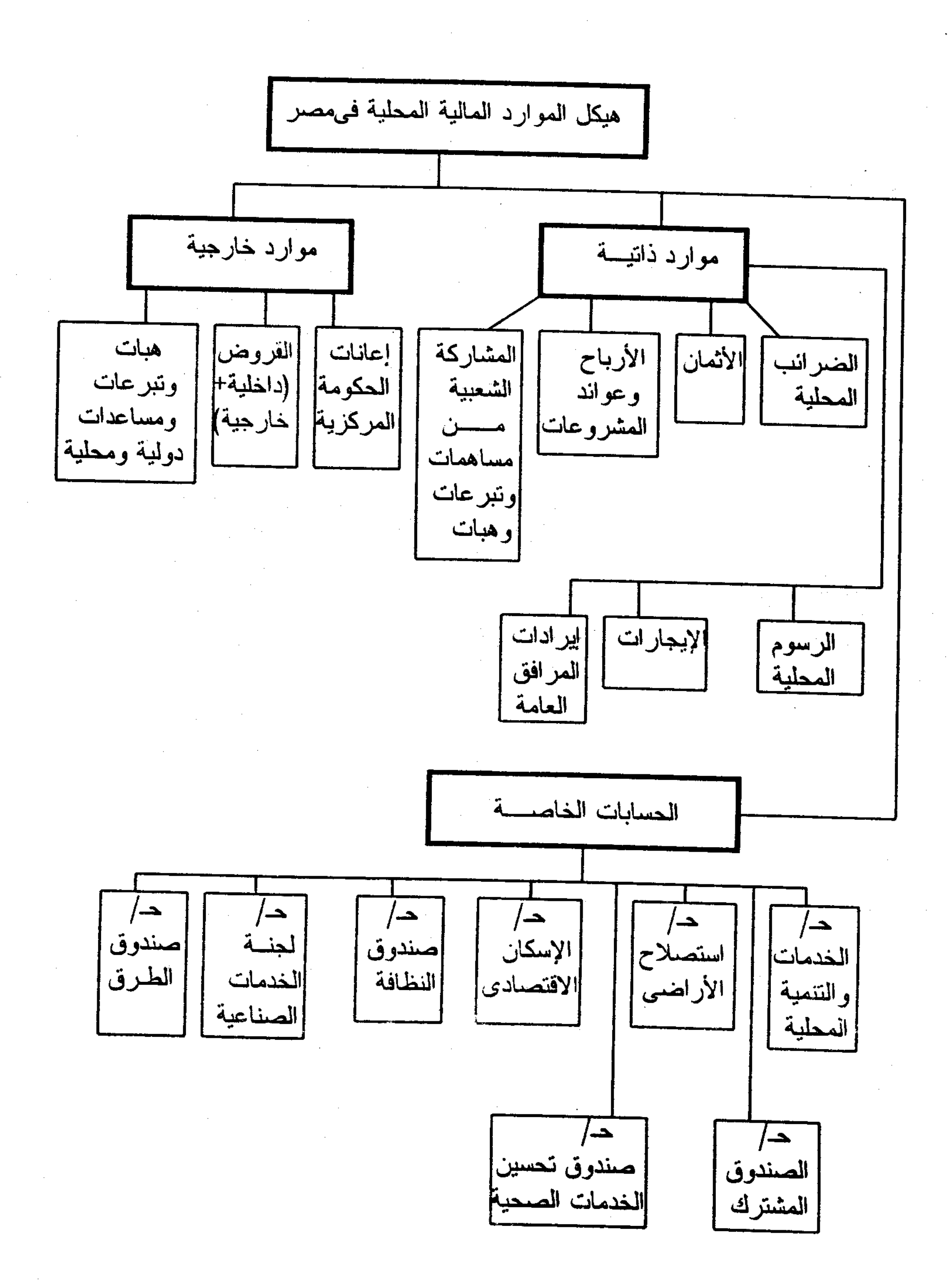
ومن ناحية أخرى نجد أن أوعية الصرف ، تتحدد فى إطار توزيع حصيلة صناديق الخدمة بالمستشفيات والوحدات الطبية المطبق عليها القرار المشار إليه بعد تجنيب الثمن الفعلى للأدوية وأفلام الأشعة التى تصرف بالأجر لمرضى العلاج الاقتصادى والقيمة الفعلية لعبوات الأدوية التى تصرف لمرضى المستشفيات ، على أن يتم التخصيص على النحو التالى :

١/٨ ـ بالنسبة لجميع المستشفيات عدا مستشفيات الصدر ودور الاستشفاء النفسى، تخصص ٣٠٪ للأطباء والأخصائيين المشتركين فى العلاج الاقتصادى ، و ١٠٪ لباقى العاملين المشتركين فى تنفيذ العلاج الاقتصادى ، ١٠٪ لتحسين الخدمة بمديرية الشئون الصحية وفقاً للقواعد التى تصدر بقرار من المحافظ المختص ، ٥٠٪ لتحسين الخدمة بالمستشفى أو الوحدة الصحية .

٢/٨ ـ بالنسبة لمستشفيات ووحدات الصدر ودور الاستشفاء النفسى ، تخصص ٢٠٪ للأطباء والعاملين فى تنفيذ العلاج الاقتصادى ، ١٠٪ لتحسين الخدمة بمديرية الشئون الصحية وفقاً للقواعد التى تصدر من المحافظ المختص . ويخصص ٧٠٪ لتحسين الخدمة بالمستشفى أو الوحدة ، وتشمل تحسين الخدمة ، استكمال الاحتياجات العاجلة مثل الأدوية وأفلام الأشعة وإصلاح وصيانة الأجهزة الطبية والمرافق العامة بالمستشفى ، وتحسين التغذية والمفروشات والآثاثات ، ومنح المكافآت والحوافز والأجور الإضافية للعاملين بالمستشفى على ألا يزيد على ٢٥٪ من حصيلة النسبة المخصصة لتحسين الخدمة بالمستشفى أو الوحدة ، وكذلك تعيين العمال المؤقتين اللازمين للأعمال العاجلة .

ويتولى مجلس إدارة كل مستشفى تنظيم الصرف من حصيلة صندوق تحسين الخدمة فى حدود النسبة الموضحة وطبقاً للقواعد المنظمة لأعمال الصرف والواردة بلائحة الصندوق .

ولعل من المناسب تلخيص هيكل الموارد المالية للمحليات من خلال الشكل التالى :


هيكل الموارد المالية المحلية فىمصر
موارد ذاتيـــة
موارد خارجية
الضرائب المحلية
الأثمان
الأرباح وعوائد المشروعات
المشاركة الشعبية مـــن مساهمات وتبرعات وهبات
إعانات الحكومة المركزية
القروض (داخلية+ خارجية)
هبات وتبرعات ومساعدات دولية ومحلية
الرسوم المحلية
الإيجارات
إيرادات المرافق العامة
الحسابات الخاصـــة
حـ/ الخدمات والتنمية المحلية
حـ/ استصلاح الأراضى
حـ/ الإسكان الاقتصادى
حـ/ صندوق النظافة
حـ/ لجنـة الخدمات الصناعية
حـ/ صندوق الطـرق
حـ/ الصندوق المشترك
حـ/ صندوق تحسين الخدمات الصحية

والخلاصة التى يمكن الوصول إليها بدراسة الموارد المالية المحلية فى ظل قوانين الإدارة المحلية (خلال الفترة من ١٩٦٠ ــ ١٩٨٨) أن المشرع حاول الأخذ بأكثر أساليب التمويل السابق دراستها فى الجانب النظرى أو الدراسة المقارنة بين أنظمة الإدارة المحلية فى عدد من الدول المختارة ، فقد أجاز للسلطات المحلية فرض الضرائب والرسوم على أهل وحدتها بشرط أن تكون ذات طابع محلى . وترك نسبة من الضرائب القومية للمحليات وأخذ بمبدأ المشاركة فى الرصيد المشترك للمحافظات والذى يتكون من نصف حصيلة الضرائب الإضافية على الصادرات والواردات ، وكذلك نصف حصيلة الضريبة الإضافية على القيم المنقولة ، وفى ضريبة الأرباح التجارية والصناعية ، ويتم توزيع هذا الرصيد المشترك بقرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية ، وامتدت المشاركة أيضاً بين المحافظة والمدينة ، بالنسبة لاقتسام ثمن بيع المبانى والأراضى الفضاء المعدة للبناء المملوكة للدولة والداخلة فى نطاق المدن .

واستخدم الأثمان والإيجارات كأساليب تمويل أيضاً ، وفضلاً عن ذلك فإن المشرع لم يغفل مبدأ الإعانة الحكومية لسد العجز فى موازنة السلطات المحلية ، ولا مبدأ الاقتراض (القروض) بالشروط المقررة بالقانون، وكذلك لم يغفل مبدأ التبرعات والهبات والوصايا .

وأضاف إلى كل ذلك ، الحسابات الخاصة حين أوجدها ، بهدف تدعيم الموارد المالية للمجالس المحلية وخدمة المواطنين والنهوض بالمستوى الاقتصادى والاجتماعى والثقافى لهم .

ولكن وبالرغم من كل ذلك فإن هيكل الموارد المالية للمحليات يعاب عليه التعدد والتنوع الذى قد يصبح معوقاً فى تعبئة الموارد المالية فى المحليات وترد عليه العديد من التحفظات الأخرى فى مجال التعبئة الأفضل للموارد المالية المحلية وهو ما يتم تناوله فى المعوقات التى تواجه تعبئة الموارد المالية المحلية بأحسن كفاءة ممكنة .

الفصل الخامس
تمويل المشروعات
على مستوى المحليات
ودور المشاركة الشعبية

الفصل الخامس
تمويل المشروعات على مستوى المحليات ودور المشاركة الشعبية

تمهيـــد :

يمكن القـول أن التنميـة المحليـة تنطـوى فـى جـانب كبـير منهـا علـى مجموعـة مـن المشـروعات علـى مسـتوى المحليـات أى التـى تقـع فـى نطـاق الوحدات المحلية ، وتشبع حاجات المجتمع المحلى .

فإننا سنحاول فى هـذا الفصـل معالجـة موضـوع تمويـل المشـروعات علـى مسـتوى الوحـدة المحليـة ، بمـا يتضمنـه ذلـك مـن التعـرف علـى أنـواع المشـروعات وهيكل تمويل المشـروع ومصـادر التمويـل للمشـروعات علـى مستوى الوحدة المحلية ، ومؤسسات التمويل على مستوى المحليـات وكيفيـة الاستفادة منها على الوحدة المحلية ، وكل ذلك يتناوله المبحث الأول مـن هـذا الفصل .

أمـا المبحـث الثـانى فيتنـاول دور المشـاركة الشـعبية فـى تمويـل مشروعات التنمية المحلية ، لإبراز هذا الدور الذى يتصـاعد وتتنـامى أهميتـه بشكل مستمر فى العديد من الدول ومنها مصر .

المبحث الأول

تمويل المشروعات على مستوى المحليات

يمكن القول ، أن معالجة موضوع تمويل المشروعات على مستوى الوحدة المحلية يتطلب التطرق إلى تحليل عدد من العناصر والعوامل والتى يجب دراستها فى هذا المجال ، لعل من أهمها :

أولا : أنواع المشروعات ومعايير تقسيمها .
ثانياً : هيكل تمويل المشروع .
ثالثا : أدوات التمويل للمشروع بصفة عامة .
رابعا: مصادر التمويل للمشروعات على مستوى الوحدة المحلية.
خامسا: مؤسسات التمويل علىمستوى المحليات وكيفية الاستفادة منها على مستوى الوحدة المحلية.

أولاً : أنواع المشروعات ومعايير تقسيمها :

لعل من الضرورى إعطاء فكرة عامة عن أنواع المشروعات بصفة عامة ، وتستند تلك الأنواع على معايير مختلفة للتقسيم ، ويمكن الإشارة إلى أهمها على النحو التالى :

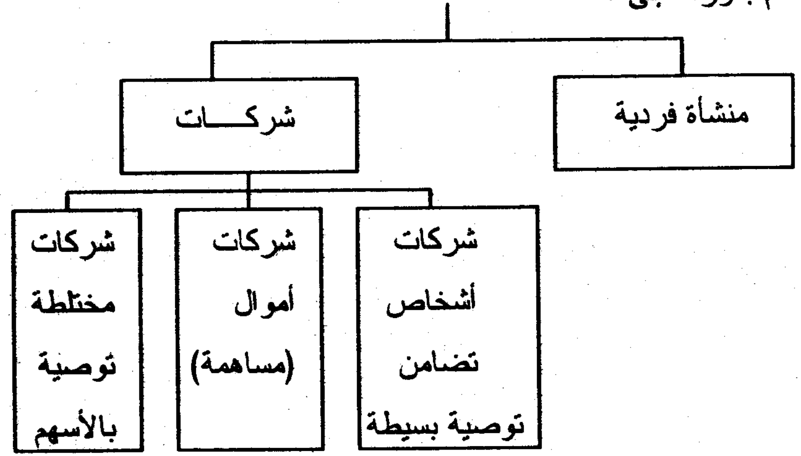
١ ـ المشروعات العامة والمشروعات الخاصة والمشروعات المشتركة:

١/١ـ **المشروعات العامة** : وهى التى تملكها الحكومة ملكية عامة ، وتتقسم بدورها إلى :

مشروعات عامة غير مستقلة لا يوجد فصل للإدارة عن الملكية (السكك الحديدية)	مشروعات عامة مستقلة يوجد فصل للإدارة عن الملكية (شركات قطاع الأعمال العام)	مشروعات شبه عامة عقود الامتياز (شركات البترول)

ومن الأفضل أن يقتصر تكوين تلك المشروعات على الأنشطة الاستراتيجية فقط .

١/٢ـ **المشروعات الخاصة :** وهى التى تكون ملكيتها ملكية خاصة للأفـراد وتنقسم بدورها إلى :



ويفضل أن تنتشر المشروعات الخاصة بأشكالها المختلفـة فـى جميـع الأنشطة الاقتصادية فيما عدا بعض الأنشطة الاستراتيجية والمجالات التـى لا يقوى ولا يرغب الأفراد (القطاع الخاص) فى الدخول فيها .

٢ ـ **المشروعات الكبيرة والمشروعات الصغيرة :**

وهـذا التقسـيم يـأخذ حجـم المشـروعات فـى الاعتبـار ، حيـث تتمـيز المشروعات الكبيرة ، بعدد عمـال ضخـم ، وتتطلـب رؤوس أمـوال كبـيرة ، وآلات ذات تكنولوجيا مرتفعة ومتقدمة .

أمـا المشروعات الصغيرة ، مقدار عمالهـا صغير ولا تحتـاج إلــى رؤوس أموال ضخمة وآلاتها إن وجدت ذات تكنولوجيا بسيطة أو متوسطة .

ويفضل فى الوقت الحالى الاتجاه إلى المشروعات الصغيرة .

٣ ـ **المشروعات التـى تحقق أقصـى ربـح ، والمشروعات التـى تحقـق أهداف أخرى :**

وهذا التقسيم ، يشير إلى تقسـيم المشـروعات حسـب الهـدف ، فهنـاك المشروعات التـى تحقق أقصـى ربـح ، والمشـروعات التــى تحقـق أهـداف اجتماعية قد تصل إلى تقديم السلعة مجاناً ، وهنـاك المشروعات التـى تحقق أهداف أمنية ، أو أيدولوجية ، منع الاستغلال ، أهداف استراتيجية .

٤ ـ هناك أيضاً المشروعات الصناعية والزراعية والخدمية والسياحية:

المشروعات المحلية والإقليمية والمشروعات القومية والمشروعات الدولية

فالمشروعات المحلية ، هى تلك المشروعات التى تختص فائدتها بالمنطقة المحلية (وحدة محلية) فى أى محافظة من المحافظات.

وتلك المشروعات طالما أنها تخص وحدة محلية معينة ونقصد بها القرية والتى هى جزء صغير من كيان كبير هو المدينة ثم المحافظة فهى مشروعات صغير ، ذات ملكية خاصة (أو تعاونية) ، المفروض أن تكون أولى أهدافها هى الأهداف الاجتماعية ثم تحقيق الربح .. ثم تأتى الأهداف الأخرى فى الدرجة الأدنى من الأهمية .

ويجب أن يشترك فى إقامتها أكبر قدر ممكن من الأهالى والأفراد ، على حده ، أو مشتركين فى شكل مساهمة وهى عكس المشروعات الإقليمية والدولية والقومية التى يمكن أن تمتلكها الحكومة إذا اقتضت الضرورة ذلك . والتى يمتد أثرها إلى أبعد من البيئة المحلية التى قد تكون نشأت فيها بحكم موقع المشروع والأهداف من وراء إقامته .

وقد تتعامل الوحدة المحلية مع كل تلك المشروعات .

٥ ـ تقسيم المشروعات على مستوى الوحدات المحلية :

فهناك المشروعات الإنتاجية وهناك المشروعات الخدمية ويمكن تقسيم المشروعات الإنتاجية فى الوقت الحالى إلى نوعين رئيسيين :

١/٥ ـ مشروعات تقوم بها الوحدات المحلية (تمويلاً وإدارة) :

وكثير من هذه المشروعات متعثرة فى مصر ولا تحقق فى واقع الأمر أرباحاً حيث لا يتم عمل حسابات أرباح وخسائر لهذه المشروعات على الوجه المحاسبى السليم .

ويرجع السبب الرئيسى لذلك إلى انعدام الرؤية تجاه هذه المشروعات كوحدات اقتصادية بل وتبنيها نمط الإدارة الحكومية المسيطرة على تلك المشروعات .

٢/٥ ـ مشروعات تقوم بها الوحدات المحلية بمشاركة شعبية :

وهذه المشروعات وإن صادفت نجاحاً أكبر من الأولى إلا أنها تعانى من غياب التمويل الشعبى الواسع النطاق حيث يساهم دائماً فى رأس مال هذه المشروعات أشخاص بعينهم ذو قدرات مالية عالية مما يجعل صغار المستثمرين يحجموا عنها على الرغم من ضرورة جذب أكبر عدد ممكن من صغار المدخرين إليها والتى لو وضعت الخطة المناسبة لمشاركتهم والاستفادة بمدخراتهم لتوفرت لدينا قدرات تمويلية هائلة ، هذا إلى جانب أهمية المشاركة العريضة للأفراد ونشر الوعى الاستثمارى لديهم .

ومن ناحية أخرى يمكن تقسيم المشروعات الخدمية إلى ثلاث أنواع وهى :

١/٥ ـ مشروعات حكومية تقوم بها الوحدات المحلية بتمويل حكومى كامل فى شكل اعتمادات تدرج فى الباب الثالث من موازنات تلك الوحدات وهذه المشروعات على الرغم من الجهد المبذول فيها ، تظل دائماً دون طموحات المواطنين .

٢/٥ ـ مشروعات يقوم بها المواطنين بتمويل ذاتى كامل وهو ما اصطلح على تسميته بالمشروعات بالجهود الذاتية (المشاركة الشعبية) وهذه غالباً مشروعات صغيرة وأغلب الجهود المبذولة فيها فردية والقيمة المضافة التى تمثلها هذه المشروعات ضعيفة للغاية .

٣/٥ ـ مشروعات بتمويل مشترك بين الحكومة والشعب ويتمثل التمويل الحكومى فى الاعتمادات الواردة فى الخطة بينما يتمثل التمويل الشعبى فى حصيلة الصناديق الخاصة التى تنشئها المحافظات مثل صندوق الطرق وصندوق مياه الشرب وصندوق الصرف الصحى وصندوق الأبنية التعليمية ، ولازالت تلك الصناديق غير فعالة ولا تقوم على أسس سليمة .

وفى إطار منهجية هذا الكتاب ، وفى ظل حاجة القرية والوحدات المحلية المصرية إلى المزيد من التنمية ، وإشباع الحاجات فإن اهتمامنا سيذهب على هذا النوع من المشروعات الصغيرة (الريفية) وكيفية تمويله .

ولأن كل مشروع أيا كان له هيكل تمويل ، فيحسن بنا أن نتطرق إلى النقطة التالية :

ثانياً : هيكل تمويل المشروعات :

ويعنى تقسيم الاحتياجات المالية للمشروع بين الاقتراض أى عن طريق الاقتراض أو عن طريق الملكية ، بمعنى تقسيم تلك الاحتياجات بين موارد أصحاب أو صاحب المشروع الذاتية أو موارد خارجية (خارجة عن أموال صاحب المشروع) .

ويتوقف هيكل تمويل المشروعات على عدد من العوامل هى :

١ ـ السداد : حيث يترتب على الموارد الخارجية سداد فوائد (أو أقساط) والموارد الذاتية لا يترتب عليها موعد سداد محدد .

٢ ـ الدخل : ويتعلق بمقدار الدخل الذى سيحصل عليه المشروع .

٣ ـ الأصول : حيث يكون للدائن أولوية على أصحاب المشروع فى اقتضاء حقوقة .

٤ ـ الإدارة : قد لا يشارك أصحاب التمويل الخارجى فى الإدارة .

وهناك عدد من العوامل المحددة لاختيار المصدر المناسب للتمويل هى:

١ ـ الملائمة (قصير الأجل ، طويل الأجل).

٢ ـ المخاطر والدخل .

٣ ـ التوقيت ، حيث يؤثر على تكلفة التمويل .

٤ ـ سيولة الأموال .

٥ ـ تكلفة الأموال وسهولة الحصول عليها .

٦ ـ الحالة الاقتصادية العامة .

٧ ـ خصائص النشاط الذى ينتمى إليه المشروع .

ثالثاً : أدوات التمويل للمشروع بصفة عامة :

هناك العديد من أدوات التمويل لأى مشروع بصفة عامة هى :

١ ـ الموارد الذاتية : وهى تلك الأموال التى يخصصها صاحب المشروع لإقامة مشروعه وقد تكون كل رأس مال المشروع دون اللجوء إلى

أى أدوات أخرى . وبخاصة فى المشروعات الصغيرة . وهى تشمل الأموال المخصصة لاستثمارات الممولين المحليين والأجانب .

٢ - الأسهم : وهى أداة طويلة الأجل للتمويل . وقد تصدر لمرة واحدة. وتنقسم إلى :
أسهم عادية : لها الحق فيما تبقى من أرباح ، وما تبقى من أصول.
أسهم ممتازة : لها الأولوية فى الأرباح ، وفى الأصول ولها حد أقصى فى العائد وليس لأصحابها الحق الدائم فى التصويت .

٣ - صكوك الاستثمار : يخول مالكه المشاركة فى الأرباح والخسائر ويشركه فى ناتج تصفية الشركة ويعطيه أولوية على المساهمين فى رأس المال .

٤ - صكوك التمويل : ذات العائد المتغير والتى تصدر عن شركات مساهمة ليس من بين أغراضها تلقى الأموال ، بشرط ألا تزيد قيمتها عن صافى أصول الشركة ، قابل للتداول والاكتتاب العام .

٥ - القروض بأنواعها : قصيرة الأجل وطويلة الأجل .

٦ - التبرعات والمنح والهبات .

رابعاً : مصادر التمويل للمشروعات على مستوى الوحدة المحلية :

هناك عدة مصادر يمكن الاعتماد عليها كعناصر لتمويل المشروعات الداخلة فى خطط المشاركة الشعبية على مستوى الوحدة المحلية ، بالإضافة إلى المساهمات والإمكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية سواء كانت هذه الخطط تهدف للنهوض بمستوى الخدمات أو لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية الاجتماعية للمجتمعات المحلية وهى :

١ - الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة : وتشمل

١/١- حساب الخدمات والتنمية المحلية : وتتكون موارده من :

- الرسوم المقررة لصالح هذا الحساب وأرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .

- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق عليها المجلس الشعبى المحلى للوحدة المحلية .

- ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة على الربط المقدر فى الموازنة .

ويستخدم لتمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية ، وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية ، ورفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية ، والصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

وقد صدر قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٧٨ لسنة ١٩٨٦ بالترخيص للسادة المحافظين بتخصيص حسابات فرعية بحسابات الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات والمراكز والمدن والقرى لإنشاء مشروعات بهذه الوحدات تقوم على الجهود الذاتية للمواطنين .

ويكون تخصيص الحسابات الفرعية للمشروعات التى تقام فى القرى (أو الأحياء) بالجهود الذاتية فى حساب الخدمات والتنمية المحلية لتلك الجهات.

ويخصص بكل مشروع من المشروعات المشار إليها والمبالغ التى ساهم بها المواطنين لإنشائه ولا يجوز استخدام تلك المبالغ لغير الأغراض المخصصة لها .

وينتهى تخصيص الحساب الفرعى بكل مشروع بعد الانتهاء من تنفيذه ويؤول فائض هذا الحساب إلى حساب الخدمات والتنمية المحلية بالوحدة المحلية المختصة .

ولا شك أن هذا القرار يعتبر الأداة القانونية التى تدعم وتنظم طريقة جمع الأموال لمشروعات المشاركة بالجهود الذاتية .

١/٢- حساب أغراض استصلاح الأراضى:

ويتمثل فى حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة والتى يقرر قواعد التصرف فيها السادة المحافظين بعد الموافقة من المجالس الشعبية المحلية للمحافظات وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء .

١/٣- حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى :

ومـوارده حصيلـة التصـرف فـى الأراضـــى المعـدة للبنـاء والمبـالغ المخصصـة لأغراض الإسكان الاقتصـادى . وحصيلـة الإيجـارات وأقســاط تمليك المساكن وغيرها .

١/٤ - حساب صندوق النظافة :

رسم إجبارى بنسبة ٢٪ من القيمة الإيجارية .

١/٥ - صناديق تحسين الخدمات الصحية :

إيرادات مقابل تقديـم خدمـات علاجيـة بمقـابل ، وتبرعـات وحسـابات ووصايا .

١/٦ - صندوق عمارة المساجد الأهلية والأضرحة .

١/٧ - حساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين لإنشاء وإصلاح الطرق.

١/٨ - حساب الموارد المشتركة من الضريبة الجمركية (نصف الحصيلة).

١/٩ - صناديق أخرى مثل وزارة الشئون الاجتماعية ، والتعليم ، والمجلس الأعلى للرياضة .

٢ - **الضرائب المحلية** : وتشتمل على :
- الضرائب الأهلية والإضافية على الأراضى الزراعية.
- الضرائب الأصلية والإضافية على العقارات المبنية .
- الضرائب الإضافية على الصادرات والواردات .
- الضرائـب الإضافيـة علىالـثروة المنقولـة والأربـاح التجاريـــة والصناعية.
- الضرائب الأصلية على الملاهى .

٣ - **الرسوم المحلية :**

رسوم السيارات ، رسوم محلية أخرى ، ورسوم المناطق السياحية .

٤ ـ القروض والمنح الخارجية :

وهى القروض المخصصة من المؤسسات الدولية وبعض الدول ، مثل القروض من الدانمارك ، وقروض البنك الدولى للإنشاء والتعمير لتمويل مشروعات التنمية والمعونة الأمريكية .

وهناك أيضاً المنح المخصصة للمحليات والتى تساهم فى تمويل بعض المشروعات الخاصة بالتنمية المحلية التى تهدف لرفع كفاءة الخدمات وزيادة إنتاجية بعض المشروعات بها .

ومن أهمها المنح الأمريكية وتبلغ جملتها ٥٦٠,٢ مليون دولار للفترة من ٨١ ـ ١٩٨٦ لدعم قطاع اللامركزية وتدعيم المشروعات الصغيرة لتنمية الريف المصرى والمحليات .

ويدخل تحت هذا الإطار ، ما يسمى باتفاقية البرنامج الثانى للتنمية المحلية ، وتبلغ قيمة تلك الاتفاقية ٢٨١ مليون دولار (١٩٨٨) وكانت قيمتها عند التوقيع ٦١ مليون دولار عام ١٩٨٦ ، وقد امتدت حتى ١٩٩٢/٩/٣٠م.

وقد نصت تلك الاتفاقية على مساهمة المحافظات بنسبة ٥٠٪ قيمة حصة كل محافظة من المساهمات الأهلية تشجيعاً للجهود الذاتية وإشراك المواطنين فى المشروعات التى يتم تنفيذها من هذه المنحة بالمدن والقرى بالمحافظات .

وقد ساهمت العديد من المحافظات بالفعل بنسبة أكبر من النسبة المقررة وقامت بزيادة حجم بعض المشروعات التى تنفذ من هذه المنحة فى كافة المجالات .

وكل مصادر التمويل التى تم ذكرها حتى الآن تخرج عن موازنة الدولة ويمكن الاستفادة منها فى تمويل خطة عامة للمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية .

٥ ـ القروض المحلية :

من مؤسسات التمويل المختلفة ، مثل بنك الائتمان الزراعى ، وبنوك التنمية الوطنية ، والبنوك التجارية ، وغيرها من مؤسسات التمويل ، ويتوقع

الإفادة منها على هيكل التمويل الأنسب للمشروع الداخل ضمن المشروعات على مستوى الوحدة المحلية .

والمطلوب فى هذا المجال تطوير بعض تلك المؤسسات المالية مثل بنوك التنمية الوطنية التى خدمت فى كافة مجالات التنمية الشعبية مثل مشروعات الأمن الغذائى (شراء جرارات زراعية ـ مشروعات تربية الدواجن ـ مشروعات تسمين المواشى) وكذلك بالنسبة للمشروعات الصناعية والزراعية الأخرى المرتبطة بالتنمية المحلية .

ويأتى هذا التطوير ، بضرورة أن تصل تلك البنوك إلى أعماق القرية المصرية والمحليات وأن تطور من الأوعية الادخارية لديها ، لتجمع المدخرات الصغيرة التى يمكن أن تكون قوة تمويله كبيرة ، وتطور أيضاً من أنشطتها لتلبى حاجة المقترضين وتتناسب مع فكرهم واتجاهاتهم .

وأيضاً يأتى التطوير فى هذا المجال على الدور الذى تلعبه البنوك التجارية والتى يجب أن تلعب دوراً أكبر فى عملية تمويل مشروعات التنمية المحلية فى كافة المجالات لتسهم فى مشروعات الأمن الغذائى والمشروعات الإنتاجية للثروة الداجنة والثروة الحيوانية والمشروعات الحرفية . بالإضافة إلى قيام البنوك العقارية بتقديم القروض للقطاع الخاص والجمعيات التعاونية العاملة فى مجال الإسكان بشروط ميسرة .

٦ ـ الإعانة الحكومية :

وهى عبارة عن المبالغ النقدية التى تقدمها الحكومة المركزية للمحافظة بصفة دورية لتغطية نفقاتها وهى أكبر مورد للمحافظات حتى الوقت الحاضر وتهدف إلى :

٦/١ ـ تمكين المحافظات الفقيرة من تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة .

٦/٢ ـ التخفيف من العبء الضريبى المحلى الذى يزيد فى المحافظات الفقيرة عنه فى المحافظات الغنية .

٦/٣ ـ توجيه المجالس المحلية للقيام بأنواع معينة من المشروعات الاقتصادية والاجتماعية أو بالتوسع فيما يوجد لديها من هذه المشروعات .

٦/٤ ـ معالجة الأزمات الاقتصادية .

ويحضرنا أيضاً فى هذا المجال ، ضرورة لفت الأنظار إلى الفلسفة التى تحكم مصادر تمويل المشروعات بصفة عامة على مستوى المحليات حيث يجب أن تتوافر لمصادر التمويل المحلى ، شرطان أساسيان هما محلية الموارد ، وذاتية تلك الموارد ، وتتنوع تلك الموارد تبعاً لطبيعة الخدمات التى تؤديها المجالس . ويمكن أن تكون على النحو التالى :

م	الخدمة	المورد
١	خدمات ضرورية لبقاء المجتمع وسلامته وتقدم إلى جميع المواطنين .	الضرائب بأنواعها
٢	خدمات اقتصادية للأهالى أو القطاعات (نقل عام – إنارة – مياه – غاز – شركات) وهى تؤدى منعاً للاستغلال .	ثمن (خدمات تجارية وغير تجارية)
٣	خدمات ذات منفعة اجتماعية وثقافية لقطاعات من الأهالى وليست ضرورية وتحصل على مقابل لا يفترض تغطية تكلفتها بالكامل (المتنزهات – المكتبات)	رسم (خدمات تجارية) (غير تجارية)
٤	خدمات ضرورية ولازمة لمحدودى الدخل (الإسكان)	إيجارات خدمات تجارية وخدمات غير تجارية
٥	خدمات أو مشروعات رأسمالية مكلفة لا تقتصر منفعتها على الجيل الحالى	القروض (مخاطر رد القرض ، ولابد أن تتم فى حدود وبشرط موافقة الحكومة المركزية).
٦	خدمات اقتصادية واجتماعية مكلفة لا تدخل فى نطاق الوحدة المحلية الأساسية أو تدخل فى نطاقها ولكن الموارد قاصرة .	إعانة (مخصصة – عامة)

ولا يتبقى بعد هذا التحليل إلا الإشارة باختصار إلى أهم مؤسسات التمويل المحلية والخارجية التى توفر التمويل اللازم للمشروعات المحلية وذلك على النحو التالى :

خامساً : مؤسسات التمويل على مستوى المحليات :

هناك العديد من مؤسسات التمويل للمشروعات على مستوى المحليات يمكن الاستفادة منها على مستوى الوحدة المحلية ، فى تمويل المشروعات على مستوى تلك الوحدة لعل من أهمها :

١ - بنك التنمية الصناعية :

صدر بقرار من وزير الاقتصاد رقم ١٤٤ لسنة ١٩٧٦ ، ويهدف إلى المساهمة فى رؤوس أموال المشروعات الصناعية عام - خاص - تعاونى) بقروض بالعملات المحلية والأجنبية ، (قصيرة وطويلة الأجل) . وتوفير المعونة الفنية مع ملاحظة أن القروض للمشروعات الصغيرة تمثل فقط ٣٣,٥٪ من إجمالى القروض التى يمنحها البنك . بسبب شعور البنك أن المشروعات الصغيرة لازالت تعانى من سوء الإدارة وعدم سلامة الهياكل التمويلية .

ولازال الأمر يحتاج ، من البنك تخفيف الضمانات وتيسير استيراد الخامات وبذل مزيد من الجهد لتسويق القرض بالاشتراك مع الأجهزة الأخرى وتقديم الاستشارات الفنية لتلك المشروعات ، بل ضرورة التنسيق مع جميع الأجهزة للنهوض بالمشروعات الصغيرة .

٢ - صندوق التنمية المحلية - جهاز تنمية القرية المصرية :

تم إنشاءه بناء على اتفاقية التنمية الأمريكية ، بين كل من جهاز بناء وتنمية القرية المصرية ، وهيئة التنمية الدولية الأمريكية - وهو وحدة مالية ، تابعة لجهاز تنمية القرية ، ويختص بإقراض الوحدات المحلية الفردية لتمويل مشروعات اقتصادية صغيرة وتمويل المشروعات الخدمية وصيانة المرافق.

وقد استخدم الصندوق قيمة المخصص له للإقراض فى نهاية مدة الاتفاقية فى سبتمبر ١٩٨٥ وهو مبلغ يصل إلى حوالى ١٦ مليون دولار كقروض للوحدات المحلية الفردية ويجرى الآن استخدام حصيلة أقساط القروض فى تمويل قروض جديدة .

ويدار الصندوق عن طريق لجنة القروض ، ومجلس إدارة برئاسة رئيس جهاز بناء وتنمية القرية ، وعضوية ممثلين من الوزارات المعنية وممثلى المحافظات .

ويعاب عليه تعدد الإجراءات الإدارية حيث يتقدم طالب القرض للوحدة المحلية بالقرية ثم موافقة المجلس الشعبى للقرية على القرض ثم قسم التنمية بالمركز وإدارة بناء وتنمية القرية بالمحافظة ، ويرفع الأمر بعد ذلك إلى الصندوق لاستكمال الدراسة وقد تتم معاينة لجنة القروض بالصندوق ثم مجلس الإدارة .

لاحظ نشوء التعدد وتعدد الإجراءات لتداخل الوظيفة التمويلية الأساسية للصندوق بوظائف سياسية " المجلس الشعبى " وتداخله مع الإدارات المحلية بالمركز والمحافظة ، كما تزدوج تبعية إدارة وبناء وتنمية القرية بالمحافظة بين التبعية السياسية للمحافظة والتبعية الفنية لجهاز بناء وتنمية القرية .

ويحتاج الأمر إلى التنسيق بين الصندوق ، والأجهزة الأخرى كبنك التنمية والائتمان الزراعى ، والشئون الاجتماعية ، وجهاز الصناعات الحرفية والتعاون الإنتاجى ، والحاجة إلى جهاز فوقى يضم كل ذلك ، مع تدعيمه ليس فقط من خلال المعونات الخارجية التى توقفت تقريباً ، بل من خلال هيكل تمويل كامل .

وأهم المشروعات التى نفذها الصندوق هى إنتاج دواجن ، إنتاج حيوانى متأهل ، ثروة سمكية ، ميكنة ومعدات ، مشروعات زراعية ، وسائل نقل، تصنيع زراعى ، وأخرى ، وأهم المحافظات المستفيدة ، كانت محافظة الاسماعيلية والقليوبية والشرقية (الإسماعيلية حوالى ١٦ مشروع).

٣ ـ صندوق دعم الصناعات الريفية والبيئية والانتعاش الريفى :

ظهر بالقانون رقم ١٦٧ لسنة ١٩٥٦ ، ويقصر نشاطه حالياً على جمعيات الأسر المنتجة والجمعيات التى تدعم المشروعات الصغيرة يتلقى طلبات القروض عن طريق مديريات الشئون الاجتماعية ، وينتدب أخصائى

من جانب الصندوق والمعاينة مكان المشروع واشتراطاته ومدى توفر المتطلبات الفنية .

قد يصل القرض للمستفيد ، جمعية ومؤسسة ، إلى (١٠٠,٠٠٠) جنيه لا يوجد علاقة بينه وبين مؤسسات التمويل الأخرى .

٤ – مشروع التعاون العلمي والتكنولوجي (أكاديمية البحث العلمى):

ويهدف إلى تنمية الصناعات الصغيرة فى مختلف المجالات على المستوى الإقليمى لدعم القدرات الإنتاجية القومية من الصناعات الصغيرة .

ويعامل المشروعات على أنها يتم من خلالها تحويل الشعب المصرى إلى شعب منتج لانتشارها على مستوى مصر، ويمول المشروعات التى تحتاج إلى رأس مال يتراوح بين ٥٠٠ – ٢٠,٠٠٠ جنيه مصرى ، ويوفر نماذج من المشروعات المدروسة اقتصادياً وفنياً للنوعيات المختلفة من الصناعات الصغيرة وإتاحتها للشباب وصغار المستثمرين وتقديم المعونة الفنية بالمجان .

ويلاحظ عليه ، أنه يقاوم التعددية الإدارية فى بيئة مجال المشروعات الصغيرة فى مصر ، حيث يمارس اختصاصات أصيلة لأجهزة قائمة بالفعل (وزارة الهجرة ، وزارة القوى العاملة ، الشئون الاجتماعية).

ولا يناسب أكاديمية البحث العلمى ، حيث يتحول جزء من نشاطها إلى عمليات إقراض ومتابعة مشروعات ودراسة مشروعات لتسويقها وما يرتبط بذلك ، من أنشطة إدارية وفنية ليست من اختصاص الأكاديمية ويمكن إسناد ذلك لبنك التنمية الصناعية مثلاً أو الصندوق الاجتماعى للتنمية .

٥ – بنك التنمية والائتمان الزراعى :

ويقوم بأنشطة الإقراض المعروفة عنه ، بالإضافة إلى دعم المشروعات المستفيدة للمسن قروض مدعمة للأمن الغذائى والتى تقدم بفائدة ٨٪ ولا يتجاوز الغرض الحد الأقصى وهو مليون جنيها ، تمنح القروض فى مجالات الثروة الداجنة ، الحيوانية ، السمكية ، الإنتاج الزراعى ، وتصنع الألبان ومنتجاتها وإنتاج الأعلاف غير التقليدية ، قدر وتجهيز وتعبئة الخضر الفاكهة والصناعات الغذائية الصغيرة .

٦ ـ **بنوك التنمية الوطنية بالمحافظات :**

وسبق الإشارة إلى أنها أنشـ من أجل تجميع المدخرات الصغيرة ، ودعم وتشجيع انتشار المشروعات الإنتاجية والخدمات على مستوى المحليات.

٧ ـ **البنوك التجارية :**

أيضاً سبق الإشارة إلى أنها يمكن أن تعطى اهتمام أكبر لعملية الإقراض للمشروعات على مستوى الوحدة المحلية بدرجة أكبر مما هى عليه الآن .

٨ ـ **بنك ناصر الاجتماعى :**

ومعروف منذ فترة أنه يشجع انتشار المشروعات الصغيرة بشروط وأوضاع معينة .

٩ ـ **بنك تنمية الصادرات :**

ويهتم أساساً بالمشروعات التصديرية والتى تنتج من أجل التصدير، ويمكن أن يلعب دوراً هاماً فى تنشيط وتشجيع ، المشروعات الصغيرة التى تنتج من أجل التصدير وهو فى سبيله إلى ذلك .

١٠ ـ **مؤسسات التمويل الدولية :**

مثل البنك الدولى للإنشاء والتعمير ، الذى قدم عام ١٩٨٢ ـــ ١٣٠ مليون دولار لبنك التنمية الصناعية للمشروعات الصغيرة .

إلى جانب القروض التى يخصصها لمشروعات التنمية الريفية وهناك وكالة التنمية الدولية الأمريكية التى قدمت ٣٢ مليون دولار عام ١٩٧٦ ـــ ٥ مليون دولار أعوام ١٩٧٩ ، ١٩٨٠ وفى مليون دولار عام ١٩٨٣ ، ٢,٥ مليون دولار عام ١٩٨٦ .

١١ ـ **مؤسسات تمويل أخرى :**

مثل جهاز تمويل احرفيين ، قروض قصيرة ، ومتوسطة ، وطويلة مع تطبيق نظام بيع الآلات بالتقسيط للحرفيين .

وهناك المؤسسة المصرية العامة للتعاون الإنتاجى والصناعات الصغيرة ، التى أنشأت صندوق الإقراض التعاونى فى شكل قروض قصيرة الأجل ومتوسطة الأجل وطويلة الأجل برهن الخامات والمنتجات الصناعية للحصول على الآلات وتجهيز المصانع وتوسعت المؤسسة فى إصدار خطابات الضمان كوسيلة للتمويل بجانب القروض المتاحة . وتراوحت أسعار الفائدة على هذه القروض ما بين ٣,٥ ــ ٦٪ ولكن نظراً لعدم استمرار المنتجين فى المشاركة الإيجابية فى صندوق الإقراض التعاونى انخفضت النهنة والواقع فتدهور حال القروض التعاونية للصناعات الصغيرة .

بل هناك الصندوق الاجتماعى للتنمية الذى يقوم بدور هام فى الوقت الحالى فى مجال تمويل المشروعات الصغيرة فى ظل برنامج الإصلاح الاقتصادى والذى سنفل أن نخصص له معظم الفصل السادس من هذا الكتاب كما سنرى بعد ذلك .

وتبقى الإشارة أخيراً إلى أنه يمكن الوصول بالتمويل الذاتى على المستوى الوحدة المحلية (القرية) إلى أعلى مستوى فى نفس الوقت الذى يتحقق فيه الاستفادة القصوى من مصادر التمويل المتاحة ومؤسسات التمويل، وذلك من خلال المزيد من المناخ المستقر للاستثمار بحل المشكلات المعوقة فى هذا المجال ، والتشجيع المستمر دون تعلل على إقامة المشروعات الصغيرة المنتجة على مستوى الوحدة المحلية ومن ثم على المستوى القومى.

المبحث الثانى
دور المشاركة الشعبية
فى تمويل مشروعات التنمية المحلية

تحتاج الدول النامية دعماً لاقتصاديات التنمية الاقتصادية أن تساهم جهود الأفراد لاستكمال التقدم الاقتصادى ودفعه لتحقيق المستوى المطلوب الوصول إليه ، ومن هنا أصبح هناك حاجة ملحة للمشاركة الشعبية وهى كل ما يبذله الأفراد أو الجماعات من طاقة عمل أو إسهام مادى فى تنفيذ أو تشغيل أو استثمار مشروع لتنفيذ رغبة ذاتية للأهالى دون تحمل الدولة أية أعباء . بل هى أيضا كل ما يسهم به الأفراد أو المجتمع المحلى من دراسة لهذه المشروعات والتخطيط لها وتمويلها وتنفيذها أو استثمارها .. وسواء أكانت صور الإسهام بالجهود الذاتية مادية كانت أو عينية فإن الأمر لا يمنع من أن يكون المشروع فى أساسه كان من الممكن تمويله وتنفيذه حكومياً ولكن حاجة البيئة المحلية للتعجيل بتنفيذه أو التوسع فى أو استثماره ودعم إمكانياته تدعوا إلى أن يسهم المواطنين فيه لإنجازه وتحقيق أهدافه على أساس الشعور بالمسئولية المشتركة لإنجازه وتحقيق أهدافه بالصورة وحجم الخدمة الذى يأملوه .

وتجدر الإشارة إلى المشاركة الشعبية من حيث فكرتها وفلسفتها ليست وليدة الحاضر بل أنها وتيرة سارت عليها البشرية منذ أقدم العصور .. فهى ترتبط بالدرجة الأولى بمشاعر وأحاسيس نابعة من أفراد البيئة المحلية تستهويهم كأفراد أو جماعات وتجمعهم للبذل والعطاء للإسهام والتكاتف لتحقيق رغبة مشتركة أو مواجهة حاجة أو خطر ما .

ولعل أبرز الصور القديمة لمشروعات المشاركة الشعبية فى مصر هى التى كانت شائعة بين قدماء المصريين واستمرت حتى عهد ليس ببعيد قبل إنشاء السد العالى بأسوان حيث كان يخرج أهالى القرى القريبة من النيل لدعم جسور النيل بإمكانياتهم الذاتية درءاً لخطر الفيضان وغرق بعض القرى.. ومنها أيضاً تكاتف أهل القرية أو الحى الذى يواجه أخطار الحريق فنجد أن عامل الخطر يدفع الأهالى للتكاتف والتعاون فى عمليات نقل المياه

والرمال وبذل كل ما فى طاقتهم لمواجهة ودفع خطر الحريق ودون انتظار لدور الأجهزة الحكومية .

وتتعاظم هذه المشاركة الشعبية فى الوقت الحاضر أكثر من أى وقت مضى بسبب الوضع الاقتصادى الذى خلفته أعباء معارك التحرير وما صاحبه من ديون خارجية وانخفاض فى مستوى بعض المرافق العامة بالإضافة إلى اعتبارات أخرى كالزيادة السكانية وزيادة معدلات الدعم ، وارتفاع الأسعار العالمية المتوالية بالإضافة إلى زيادة الاستهلاك وما تقتضيه هذه المرحلة الحاسمة من تاريخنا من معاونة جادة صادقة من القطاع الشعبى والقطاع الأهلى للجهود الحكومية ، والأهم من ذلك كله ، وجود حاجة ملحة لزيادة معدلات التنمية المحلية بأكبر معدلات ممكنة .

أولاً : تنظيم المشاركة الشعبية :

يمكن القول أن التنظيم هو العنصر الرئيسى الفعال فى مجال المشاركة الشعبية حيث يؤدى إلى تحريك المشاعر وإثارتها وتوجيهها وجهة إيجابية وبناءة فى الاتجاه المنشود حتى لا تؤدى الفوضى وعدم التنظيم إلى إقامة مشروعات لا تناسب البيئة المحلية أو تجاوز احتياجاتها فى مقابل إهمال أو إغفال مشروعات أخرى حيوية قد لا تتحمل التأخير أو التأجيل .

ويتمشى ذلك بعد العودة إلى التخطيط بعد تنفيذ الخطة الخمسية والتى بدأت منذ عام ١٩٨٣/٨٢ وتوالت بعدها عمليات تنفيذ ثلاث خطط خمسية أخرى مما أظهر أهمية بل حتمية دور المشاركة الشعبية للمعاونة إلى جانب الجهود الحكومية فى الخدمات والتنمية والتركيز عليها ووضع خطة للمشاركة الشعبية تسير جنباً إلى جنب مع الخطة الخمسية دفعاً للنهوض بالخدمات والتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد واستكمالاً للمشروعات التى لم تتضمنها الخطط الخمسة والتى تنبع من الاحتياجات المحلية .. إذ أن تحقيق معدلات التنمية الاقتصادية المحلية لا يتأتى إلا بتضافر جمع الجهود الشعبية والحكومية وحتى تنعكس آثارها على ارتفاع مستوى تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومى ككل .

ومن صور التنظيم المقترحة فى هذا المجال أهمية قيام المجالس الشعبية المحلية بالمهام التالية :

١ ـ وضع السياسة العامة للتوعية على مستوى المحافظة فى مجال الجهود الذاتية بهدف تشجيعها وتنميتها ، وترشيدها ، وتوجيهها .

٢ ـ تحديد المشروعات التى يمكن تنفيذها كلها أوبعضها ، عن طريق الجهود الذاتية ووضع الاشتراطات والمواصفات العامة للتنفيذ .

٣ ـ تحديد حجم ونوعية المشاركة الشعبية بالنسبة لكل مشروع على حده وأسلوب ومراحل تقديمها .

٤ ـ دراسة المشروعات الذاتية فى إطار الخطط المحلية المعتمدة ، تمهيداً لإقرارها من السلطة المختصة قبل البدء فى التنفيذ ، تحقيقاً لتكامل المشروعات والتنسيق فيما بينها ، ورحصاً على اتباع الاحتياجات المختلفة ، من خلال تحديد الأولويات أو النوعيات أو اختيار المواقع وما إلى ذلك .

٥ ـ مناقشة صور الحوافز التى يمكن تقريرها للإسهام فى زيادة حجم العطاء الشعبى ومن أمثلتها : إعلان أسماء المتبرعين بالطرق المناسبة، أو منح ميداليات تذكارية ، أو شهادات تقدير ، أو أوسمة، لمن يقدم جهداً مؤثراً أو نشاطاً ممتازاً فى هذا المجال .

٦ ـ تنظيم حملات التوعية التى تستهدف صيانة المال العام من التخريب والإتلاف والتى يمكن أن تشكل فى الحقيقة قيمة مادية تتمثل فى خفض الانفاق العام بما يسمح بتوجيه الفائض للوفاء بمتطلبات التنمية والتعمير .

نظراً لأن المشاركة الشعبية لا يمكن أن تتكامل وتؤدى دورها بفاعلية وعمق ، إلا بترشيد السلوك الشعبى بما يكفل تهيئة المناخ المناسب لتنفيذ المشروعات العامة ، والحفاظ على ملكية الشعب ، بحيث يتحول كل فرد داخل مجتمعه المحلى إلى حارس خاص على المال العام ، فى مواجهة انحرافات التخريب أو الاتلاف أو السلبية .

ثانياً : دور المجالس الشعبية المحلية فى تنشيط واستثمار الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية :

حددت المادة ١٢ من قانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ اختصاصات المجالس الشعبية المحلية للمحافظات ، والتى تضمنت فى البند الثانى اختصاص "تحديد وإقرار خطة المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية ".

كما حرص القانون ، على التأكيد على هذا الاختصاص ، عند التعرض لاختصاصات المجالس الشعبية المحلية الأخرى بمستوياتها المختلفة.

ومن أجل ذلك ، كان من الطبيعى ، أن يكون من بين الموارد المالية للوحدات المحلية ، مورد خاص بالتبرعات والهبات والوصايا ، وهو الذى يعبر عن مدى مشاركة الجهود الذاتية بسلوك إيجابى منظم فى النهوض بمستويات الخدمات والمرافق فى نطاق البيئة المحلية .

ومن خلال هذا الاختصاص ، واستعانته بهذا المورد ، يمكن أن تؤدى المشاركة الشعبية دوراً فعالاً فى تحمل أعباء ومتطلبات مخططات التنمية المحلية ، سعياً إلى تحقيق أهداف وفلسفة الحكم المحلى فى مجالات التقدم والرخاء ، باعتبار أن الجماهير هى الأجدر على التعرف على كافة مشكلات واحتياجات البيئة المحلية ، وبالتالى الأجدر على التصدى لها ومواجهتها ، والأكثر استعداداً وحماسة للبذل والتضحية وتهيئة مصادر التمويل الشعبى من منطلق الإحساس الفورى المباشر بعائد هذه الجهود بالنسبة لكافة المقيمين داخل نطاق الوحدة المحلية .

ومما لا شك فيه أن المجالس الشعبية المحلية يمكن أن تؤدى دوراً بالغ الأهمية فى تنمية المشاركة الشعبية بمفاهيمها المختلفة سواء كانت تنمية إسهام الأهالى تطوعاً فى أعمال التنمية بالرأى أو العمل أو التمويل أو إسهامهم فى التصميم والإشراف على تنفيذ سياسات التنمية المحلية سواء بجهودهم الذاتية أو بالتعاون مع الأجهزة المحلية .

وتتمثل دور المجالس الشعبية المحلية فى حفز وتنمية المشاركة الشعبية فى تنمية الوعى وزيادة الحماس والاهتمام من المواطنين بمدى أهمية

المشاركة الفعلية بجهودهم الذاتية لتنمية شئونهم المحلية مع بيان الفرص والوسائل التى يمكن للمواطنين عن طريقها أن يمارسوا تأثيراً على عملية وضع واتخاذ القرارات المتعلقة بالمشروعات المحلية التى تتعلق بمصالحهم بصفة مباشرة مع اقتراح المشروعات التى تعمل على استثارة حماسهم للمشاركة الشعبية يكون لها تأثيراً مباشراً على تحسين دخولهم ورفع مستواهم المعيشى .

ومن هنا تتضح أهمية ضرورة قيام المجالس الشعبية المحلية للمحافظات بوضع خططها للمشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية ، وإقرارها والبدء فى تنفيذها فى أقرب وقت لتسير جنباً إلى جنب الخطة الخمسية للدولة .

ثالثاً : التخطيط المحلى والمشاركة الشعبية :

يلزم أن يجرى تخطيط يكفل ويؤكد على وحدات المجالس الشعبية حصر وتجميع احتياجات الجماهير المحلية فى شتى قطاعات الخدمات المختلفة وترجمة هذه الاحتياجات إلى مشروعات تبوب وفق درجة أهميتها وأولوياتها وما يمكن تنفيذه أو دعمه منها . كما يلزم أن يتضمن تصنيف هذه المشروعات التى تقرر الوحدات المحلية حاجتها إليها البنود التالية :

- درجة أهميتها وأولويتها .
- الحاجة الماسة أو العاجلة إليها.
- نوع المشروع وهدفه وحجمه .
- مدى ارتباط المشروع بالخطة .
- حجم التمويل اللازم للمشروع .
- مدى مساهمة التمويل الحكومى ان اقتضى الأمر .

ووفقاً لكل هذه الظروف يمكن التعجيل بتنفيذها بالجهود والمشاركة الشعبية أو تأجيلها وفق برنامج زمنى يحدد لها .

رابعاً : مصادر تمويل خطط المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانيات الذاتية:

هناك عدة مصادر يمكن الاعتماد عليها كعناصر لتمويل خطط المشاركة الشعبية بالإضافة إلى المساهمات والإمكانيات الذاتية للمعاونة فى المشروعات المحلية سواء كانت هذه الخطط تهدف للنهوض بمستوى الخدمات أو لتمويل مشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمعات المحلية وهى :

١ - الحسابات المستقلة والصناديق الخاصة :

١/١- حساب الخدمات والتنمية المحلية وتتكون موارده من :

- الرسوم المقررة لصالح هذا الحساب وأرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب المذكور .
- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذا الحساب .
- ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة .

وتستخدم موارد هذا الحساب وفقاً لما تقرره المجالس الشعبية للمحافظات فى الأغراض الآتية :

الفرض الأول : تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة .

الفرض الثاني : استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى لا تكفى الاعتمادات المالية المدرجة بها فى موازنات المحافظات لاتمامها وإنشاء المشروعات التى تقام بالجهود الذاتية .

الفرض الثالث : رفع مستوى أداء الخدمات العامة المحلية .

الفرض الرابع : الصرف على الخدمات العامة الحيوية العاجلة .

(المادة ٣٧، ٣٨ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩)

وقد صدر قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٥٧٨ لسنة ١٩٨٦ بالترخيص للسادة المحافظين بتخصيص حسابات فرعية بحسابات الخدمات والتنمية المحلية بالمحافظات والمراكز والمدن والقرى لإنشاء مشروعات بهذه الوحدات تقوم على الجهود الذاتية للمواطنين .

ويكون تخصيص الحسابات الفرعية للمشروعات التى تقام فى الأحياء بالجهود الذاتية فى حساب الخدمات والتنمية المحلية للمحافظة أو المدينة التى يتبعها الحى بحسب الأحوال .

ويخصص لكل مشروع من المشروعات المشار إليها المبالغ التى ساهم بها المواطنين لإنشائه ولا يجوز استخدام تلك المبالغ لغير الأغراض المخصصة لها .

وينتهى تخصيص الحساب الفرعى بكل مشروع بعد الانتهاء من تنفيذه ويؤول فائض هذا الحساب إلى حساب الخدمات والتنمية المحلية بالوحدة المحلية المختصة .

ولا شك أن هذا القرار يعتبر الأداة القانونية التى تدعم وتنظم طريقة جمع المال للقيام بمشروعات المشاركة بالجهود الذاتية .

١/٢- حساب أغراض استصلاح الأراضى :

وهى تتمثل فى حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة والتى يقرر قواعد التصرف فيها الساد المحافظين بعد موافقة المجالس الشعبية المحلية للمحافظات وفى حدود القواعد العامة التى يضعها مجلس الوزراء .

(المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١)..

١/٣- حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى :

وموارده حصيلة التصرف فى الأراضى المعدة للبناء (المادة ٢٨ من القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١) بالإضافة إلى عدة مصادر أخرى مقررة بالقوانين ٦٠٧١ لسنة ١٩٧٦ ، ١٠٦ لسنة ١٩٧٦ ، ٣٤ لسنة ١٩٧٨) والمبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادى فىالمحافظات فى

الاتفاقيات التـى تعقدهـا الدولـة ــ حصيلـة إيجـارات وأقسـاط تمليك المسـاكن المملوكـة للمحافظـة .. القـروض .. الإعانـات والتبرعـات والوصـايـا حصيلـة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التى أقيمت بمدن القناة الثلاث وأقساط تمليك تلك المساكن .

كما اعتبر القانون موارد هذا الحساب من المـوارد الذاتيـة للمحافظـة ويرحل فائض الحساب فى نهاية كل سنة مالية إلى موازنة السنة التالية .

١/٤- حساب صندوق النظافة :

صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٣ فى شأن النظافة العامة وقد أجـاز فى مادته الثامنة للمجالس المحلية فرض رسم إجبارى يؤديه شاغلوا العقارات المبنية بما لا يجاوز ٢٪ من القيمة الإيجارية وتخصـص حصيلـة هـذا الرسـم لشئون النظافـة العامـة ومـن مصـادر تمويـل هـذا الصنـدوق أيضــاً حصيلـة التصـالح فـى الجرائـم الخاصـة بالنظافــة العامــة وبعـض المــوارد الأخــرى والتبرعات والإعانات .

١/٥- صناديق تحسين الخدمات الصحية :

بجـانب الميزانيـة السنوية يكـون لكــل مستشــفى أو وحــدة صنــدوق يخصص حصيلته لتحسين الخدمة وتتكون موارده من الإيرادات الخاصة التى تحصلهـا المستشـفى أو الوحـدة نظـير تقديمهـا خدمـات علاجيـة بمقـابل ومــن التبرعات والهبات والوصايا وأى موارد أخرى ويرحل رصيد الصنـدوق من سنة إلى أخرى .

(القرار الجمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥).

١/٦- صندوق عمارة المساجد الأهلية والأضرحة بالمحافظة :

وتتمثل موارد هذا الصندوق فى نسبـة مـن حصيلـة حسـاب الخدمـات والتنمية المحلية بالإضافة إلى ما تساهم به وزارة الأوقاف ويتولـى الصنـدوق المساهمة فى صيانة وإنشاء المساجد الأهلية والأضرحة والتى لا تتبـع وزارة الأوقاف .

١/٧ـ حساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين لإنشاء وإصلاح الطرق:

وهى تتمثل فى حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين التى تؤدى إلى صندوق إنشاء الطرق بمقتضى القرار الجمهورى رقم ١٥٨ لسنة ١٩٨٠ والتى خصصت بغرض إنشاء وصيانة الطرق بالمحافظات ويتم توزيع الحصيلة بين الأمانة العامة للإدارة المحلية والهيئة العامة للطرق والكبارى مناصفة على أن يتم توزيع الحصيلة المخصصة للأمانة العامة للإدارة المحلية على المحافظات بقرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية على دفعات ربع سنوية وفقاً لاحتياجات كل محافظة وخطتها فى رصف الطرق من أجل القيام بالاستكمالات والاحتياجات الطارئة فى خطة الرصف ذلك بالإضافة إلى الاعتمادات التى تدرج بموازنة كل محافظة لهذا الغرض من خلال مديريات الطرق والنقل بتلك المحافظات ويتم ترحيل الفائض من سنة مالية إلى أخرى .

١/٨ ـ حساب الموارد المشتركة :

وتحدد بنصيب كل محافظة من نسبة من الضريبة الجمركية وتختص المحافظة بنصف حصيلتها ويودع النصف الآخر فى رصيد الموارد المشتركة.

ويصدر قرار من الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة .

١/٩ ـ صناديق أخرى :

هناك صناديق كثيرة أخرى أنشئت بالوزارات والهيئات منها الصناديق الخاصة بوزارة الشئون الاجتماعية والتربية والتعليم والمجلس الأعلى للشباب والرياضة ووزارة العدل . وهى جميعاً تخرج من الموازنة العامة وتنظمها اللائحة التنفيذية للقانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ الصادر بقرار وزير المالية رقم ١٨١ لسنة ١٩٨٢ .

١/١٠ـ المنح والقروض :

بالإضافة إلى القروض التى تعقدها الدولة لتنفيذ مشروعات محددة تهدف جميعها لأغراض الخدمات أو الإنتاج ومنها ما يخصص لمحليات منها

على سبيل المثال القرض الدانمركى لإنشاء مصنعين لتحويل القمامة إلى سماد عضوى لكل من مدينتى القاهرة والجيزة وقروض البنك الدولى للإنشاء والتعمير لتمويل خطة المرافق وتدعيم الحملة الميكانيكية أو دراسة تخطيط شامل لمدينة الإسكندرية وكذلك تمويل المشروعات الحيوية بالقاهرة كالجراجات متعددة الأدوار ومشروعات الطرق والكبارى والنقل العام ..

أما بالنسبة للمنح المخصصة للمحليات والتى تساهم فى تمويل بعض مشروعات التنمية المحلية التى تهدف لرفع كفاءة الخدمات وزيادة إنتاجية بعض المشروعات بها ومن أهمها المنح الأمريكية وتبلغ جملتها ٥٦٠,٢ مليون دولار للفترة من ١٩٨١ ـ ١٩٨٦م لدعم قطاع اللامركزية وتحدد فى أنشطة جميع المحافظات .

٢ ـ اتفاقية البرنامج الثانى للتنمية المحلية :

تبلغ قيمة الاتفاقية حتى الآن ٢٨١ مليون دولار وكانت قيمتها عند توقيعها ٦١ مليون دولار أدخلت عليها تعديلات ثلاثة طبقاً لما يلى :

١ ـ التعديل الأول فى ١٩٨٦/٨/٢١ بزيادة قيمة المنحة ٩٥ مليون دولار لتصبح قيمتها ١٥٦ مليون دولار .

٢ ـ التعديل الثانى فى ١٩٨٧/٨/٣١ بزيادة قيمة المنحة بمبلغ ٧٥ مليون دولار لتصبح قيمتها ٢٣١ مليون دولار .

٣ ـ التعديل الثالث فى ١٩٨٨/٩/٢٥ بزيادة قيمة المنحة بمبلغ ٥٠ مليون دولار وبذلك تكون القيمة الإجمالية للمنحة ٢٨١ مليون دولار .

مدة الاتفاقية عند توقيعها ثلاث سنوات ابتداء من السنة المالية ١٩٨٧/٨٦م على أن يكون تاريخ انتهاء المساعدة للمشروع ١٩٨٩/٩/٣٠ .

ورد ضمن التعديل الثانى للاتفاقية مد أجل المساعدة لهذا المشروع حتى ١٩٩٢/٩/٣٠، وهناك أمل أن تتحدد تلك الاتفاقية مرة أخرى وتتطور فى إطار برنامج التنمية المتكاملة " شروق" .

وقد نصت الاتفاقية على مساهمة المحافظـات بنسبة ٥٪ قيمة حصة كل محافظة من المساهمات الأهلية تشجيعاً للجهود الذاتية وإشراك المواطنين في المشروعات التي يتم تنفيذها من هذه المنحة بالمدن والقرى بالمحافظات .

وقد ساهمت العديد من المحافظات بنسبة أكبر من النسبة المقررة وقامت بزيادة حجم بعض المشروعات التي تنفذ من هذه المنحة في كافة مجالات الخدمات (مشروعات المياه - تخفيض منسوب مياه الرشح - رصف الطرق - ردم البرك .. الخ).

هذا وباستعراض مصادر التمويل السابق ذكرها جميعاً والتي تخرج عن موازنة الدولة نرى أنه يمكن الاستفادة بهذه المصادر خاصة وأن أغراضها تتمثل في غالبية الخدمات الحيوية المختلفة التي يتطلع إليها المواطنون ويمكن أن تدخل في تمويل خطة عامة للمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية يساهم فيها المواطنون إحساساً منهم بدورهم الإيجابي الفعال إلى جانب الجهود الحكومية .. إذ أن ذلك سيؤدي بالحتم إلى رفع كفاءة الخدمات وتلبية احتياجات الجماهير .

خامساً : المشاركة الشعبية في مجال الخدمات :

وتتمثل المشاركة الشعبية في نواحي عديدة في مجال الخدمات والتي تؤدي إلى جانب ما تؤديه الأجهزة التنفيذية تنفيذاً للخطة حيث يكون دور المشاركة الشعبية عاملاً معاوناً نحو تلبية احتياجات المواطنين في المجالات التالية :

١ - التربية والتعليم :

استكمال وبناء فصول ومدارس وتقديم الأراضي اللازمة لإقامة المدارس عليها كما تظهر أهمية المشاركة الشعبية في مجال محو الأمية في حالة تضافر جميع القوى البشرية المتاحة ومشاركة جميع المؤسسات العامة والخاصة وتخصيص جزء من موازناتها لتمويل ودعم جهود الجهات التنفيذية لانجاح خطة محو الأمية .

٢ ـ الشئون الصحية :

الدعوة العامة والمشاركة الفعالة للجهد الحكومى فى المجال الصحى وخاصة بالنسبة للنظافة العامة .

٣ ـ تنظيم الأسرة :

أهمية المشاركة بالجهود الذاتية فى هذا المجال الحيوى والجهود التطوعية للمواطنين إلى جانب الجهود التى تبذل من جهاز تنظيم الأسرة.

٤ ـ الشبـــاب :

استكمال وبناء وصيانة الأندية والساحات الشعبية ورعاية الشباب ، بل تفصيل دور الجمعيات الأهلية فى تكوين الكوادر الشابة للعمل فى القطاعات الحديثة .

٥ ـ الشئون الاجتماعية :

أن العمل الاجتماعى بحالاته المتعددة ودوره الفعال فى تنمية المجتمعات يعتبر أقرب النشاطات إلى الجماهير واستجابتها الفورية للمشاركة والمساهمة فيها ومن أبرز هذه الأنشطة رعاية الطفولة والأمومة والمسنين ومشروعات الأسر المنتجة وغيرها والتى تتمثل فى نشاط الجمعيات الأهلية التطوعية .

٦ ـ النقل والمواصلات :

تعبيد الطرق وتسويتها وإنشاء جمعيات النقل للنقل الداخلى للركاب والبضائع ونقل الركاب .

٧ ـ الإسكـــان :

لا شك أن من أوضح صور المشاركة الشعبية فى الإسكان هو دور الجمعيات التعاونية للإسكان وأهميتها فى حل مشكلة الإسكان حيث لا تتمكن الجهود الحكومية وحدها من حل هذه المشكلة .

٨ ـ **خدمات دينية :**

استكمال وبناء وصيانة دور العبادة ودورات مياه المساجد والخدمات الثقافية والاجتماعية الملحقة بدور العبادة .

٩ ـ **الخدمات التموينية :**

إنشاء مجمعات استهلاكية أهلية لزيادة منافذ توزيع السلع وتسهيل وصول السلع الاستهلاكية للمواطنين .

سادساً: المشاركة الشعبية فى مشروعات التنمية :

وضحت فى السنوات الماضية ضرورة المشاركة الشعبية فى التنمية الاقتصادية وأهمية المشاركة الشعبية الحقيقية فى العملية الإنتاجية بما يحقق التفاعل بين المواطن المصرى وعملية التنمية ودفعه للمشاركة الإيجابية فى مشروعاتها حيث تقام فلسفة التنمية الشعبية على تعبئة جهود أفراد الشعب تجاه المجتمع ومن ثم تقوم المشروعات بجهود ذاتية وطنية خالصة .

وهى فى المقام الأول تعبئة مدخرات صغيرة لا تستطيع بمفردها أن تجد طريقها إلى الاستثمار ولكنها مجتمعه تشكل قوة تمويلية تساهم فى تمويل العديد من المشروعات التى تقدم فرص للعمل وتطرح سلع وخدمات ويمكن بهذه المشاركة الشعبية فى التنمية أن تعبىء المدخرات القومية وأن تقوى روح الانتماء للمجتمع .

هذا ونخلص مما سبق إلى ما يلى :

١ ـ أهمية مساهمة المواطنين فى دعم وتنمية المجتمعات المحلية عن طريق مشروعات المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ورعاية أجهزة الإشراف لهذه المشروعات .

٢ ـ تأكيد دور القيادات المحلية حكومية أو شعبية ودورها فى إذكاء مشاعر الجماهير وحماسهم وفاعليتهم دعماً وتأكيداً للجهود الحكومية.

٣ ـ أهمية ارتباط الجهود الذاتية بالتخطيط المحلى دعماً للتخطيط القومى المركزى ضماناً لعدم التعارض بينهما وتأكيداً لتحقيق الأهداف المشتركة فيما بينها وضماناً لدور كل من القيادات ومواطنى المجتمعات المحلية فى خطة التنمية .

٤ ـ تصنيف مشروعات التخطيط المحلى وما يمكن تنفيذه منها بالجهود الذاتية .

٥ ـ أهمية قيام المجالس الشعبية المحلية بوضع خطة للمشاركة الشعبية لمشروعات الجهود الذاتية بكافة مقوماتها وعناصرها ومصادر تمويلها وتنظيم إجراءات التنفيذ وفق برنامج زمنى محدد مع تقييم كل مرحلة من مراحلها حتى يتم الانتهاء من مشروعاتها وتشغيلها .

ويصبح فى هذا الإطار من الضرورى تنشيط التفاعل بين جماهير الوحدات المحلية وقياداتها والأجهزة التنفيذية بالمحليات وأن فى التعاون والتجاوب بين قيادات الإدارة المحلية وأجهزتها التنفيذية ثم بينها وبين القيادات المحلية سيؤدى بدوره إلى دعم ونجاح مشروعات المشاركة الشعبية والتى تعتبر ظاهرة لازمة فى المجتمعات النامية ومؤثر قوى يدل على فاعلية المجتمعات وبعدها عن السلبية وتفهمها لدورها فى الحياة .

ومن ثم يظل هناك حاجة إلى دور التنظيمات الشعبية وضرورة قيامها بتفعيل ودفع للديمقراطية السليمة إذ هى أقدر من غيرها على التعرف على المشاكل المحلية واستكشاف حلولها ، الأمر الذى يخفف عن كاهل الدولة ويسهل انطلاقها فى طريق رفاهية المجتمع ، وزيادة معدلات التنمية المحلية فى ظل إنشاء وزارة التنمية المحلية مع التشكيل الوزارى الذى تم فى ١٩٩٩.

الفصل السادس

دور بعض مؤسسات التمويل في تمويل مشروعات التنمية المحلية بالمحليات

الفصل السادس

دور بعض مؤسسات التمويل فى تمويل مشروعات التنمية المحلية بالمحليات

تمهيــد :

يهدف هذا الفصل إلى الكشف عن دور بعض مؤسسات التمويل التـى تؤثر بقوة على التنمية المحلية بالمحليات ، ويمكن أن تلعب دوراً أكثر فعاليـة فى تمويل مشروعات التنمية المحلية بالمحليات .

وتتركز الأنظار بشدة على الصندوق الاجتمعى للتنمية فى هذا المجال منذ أن أنشىء مع بداية تنفيذ برنامج الإصلاح الاقتصادى عام ١٩٩١، حيث تنعقد الآمال فى أن يدفع الصندوق الاجتماعى للتنميـة عمليـة التنميـة المحليـة دفعة قوية من خلال قيامه بتمويل المشروعات الصغيرة .

ومن ناحية أخرى أخذت تتجه الأنظــار إلـى صنـدوق التنميـة المحليـة وإمكانية تفصيل دوره فى مجال التنمية المحلية بأساليب أكثر كفاءة وفعالية.

بل أصبح الأمر يقتضى إعادة النظر فى دور البنوك المتخصصة فـى مجال تمويل مشروعات التنمية المحلية ، لكل ذلك يعالج هذا الفصل المبــاحث الثلاثة التالية :

المبحث الأول : الصندوق الاجتماعى للتنمية والتمويل المحلى .

المبحث الثانى : دور الصندوق الاجتماعى للتنميـة وصنـدوق التنميـة المحليـة فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة بالمحليات .

المبحث الثالث: دور البنوك المتخصصة فى تمويل الاستثمار بالمحليات.

المبحث الأول
الصندوق الاجتماعى للتنمية
والتمويل المحلى

أولاً : التعريف بالصندوق الاجتماعى للتنمية وأهدافه وبرامجه :

تم إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية عام ١٩٩١ خلال فترة زمنية شهدت فيها التنمية الاقتصادية فى مصر تحديات بالغة ، فتمثلت أهدافه فى:

(١) المساعدة فى الحد من الفقر وبخاصة فى المجتمعات المحلية من خلال توليد فرص عمل والقيام بأنشطة لتنمية المجتمع .

(٢) المساهمة فى تخفيض معدلات البطالة المساعدة فى التخفيف من الآثار الجانبية السلبية للإصلاح الاقتصادى عن بعض الفئات السكانية المستهدفة .

(٣) مساعدة العائدين من دول الخليج .

(٤) تمويل المشروعات الصغيرة التى تدفع عجلة التنمية المحلية .

ولتحقيق أهدافه تلك بدأ الصندوق بميزانية تبلغ ٦١٣,١ مليون دولار حصل عليها من ١٧ جهة مانحة ، ويتم صرفها من خلال خمسة برامج رئيسية ليتناسب مع الإطار الذى صمم عليه باعتباره مؤسسة مؤقتة قادرة على صرف الموارد المالية للمستفيدين من مشروعاته من خلال آليات سريعة للصرف .

وقد أدت كفاءة الصندوق وفعاليته فى تحقيق ما يزيد على أهدافه المتوقعة إلى حصوله على التزامات مالية للمرحلة الثانية (١٩٩٧ ــ ٢٠٠٠) تبلغ ٧٤٦ مليون دولار ، وبذلك سيستمر الصندوق فى القيام بدور حيوى فى نقل الاقتصاد المصرى والإنسان المصرى إلى حالة من الرخاء نحو القرن الحادى والعشرين .

ثانياً : برامج الصندوق الاجتماعى للتنمية :

١ - برنامج الأشغال العامة :

بدأ برنامج الأشغال العامة أنشطته بهدف توفير المساندة لمشروعات الأشغال العامة التى تعتمد على كثافة العمالة والتى يتم تنفيذها من خلال مقاولين محليين باستخدام عمالة محلية ومواد محلية ، وقد تركز البرنامج خلال المرحلة الأولى للصندوق على توفير الخدمات الأساسية وتشغيل الشباب .

وقد كان على البرنامج فى مواجهة الحجم الفعلى للمشاكل القائمة أن يقوم بوضع خطة عمل تشمل إطاراً جغرافياً واسعاً . كما كان تطبيق مفهوم قدرة المشروع على الاستمرارية الذاتية من التحديات التى فرضت وجودها .

وقد تبنى البرنامج استراتيجية جديدة تؤمن بأن المشاركة الشعبية هى الوسيلة الأساسية للتنمية المتكاملة التى تتوافر فيها قوة الدفع الذاتية التى تعتمد على إيجاد قاعدة مؤسسية للوعى العام وبرامج استرداد التكلفة .

٢ - برنامج تنمية المجتمع :

وقد بدأ البرنامج نشاطه بهدف المساعدة على تحسين نوعية الخدمات على مستوى المجتمع فى المناطق ذات الدخل المنخفض بمشاركة من المنظمات غير الحكومية والفئات المستفيدة ، تشمل مشروعات البرنامج ذات الأبعاد المتعددة مكونات اجتماعية مختلفة ، مثل التعليم والصحة والتدريب والبيئة . وتوليد الدخل وبناء قدرات المجتمع ، وتنقسم مشروعات البرنامج إلى فئتين رئيسيتين الفئة الأولى أنشطة التنمية الاجتماعية ، والفئة الثانية الأنشطة الإنتاجية . ويعمل هذا البرنامج على محورين :

٢/١- إقامة علاقة مشاركة قوية : حيث تمثل التحدى الأكبر الذى واجه البرنامج خلال المرحلة الأولى للصندوق الاجتماعى فى إيجاد علاقة قوية بمختلف الوزارات العاملة فى الإطار الاجتماعى ، وحاول البرنامج أن يوفر للوزارات نماذج ناجحة للآليات الجديدة الفعالة القادرة على توفير الخدمات الاجتماعية . كما عمل أيضاً على تعزيز المشاركة مع المنظمات غير

الحكومية حيث تمثل مشاركة المجتمع محوراً آخر من محاور برنامج تنمية المجتمع . ومن هنا لم يتهاون البرنامج فى دفع وتعزيز مشاركة المجتمع فى جميع مراحل تنفيذ المشروعات .

٢/٢ ـ **دفع الجهود نحو التخفيف من حدة الفقر :** عندما ركز برنامج تنمية المجتمع فى بداية عمل الصندوق على زيادة وتنوع مشروعاته ، وعلى صرف مخصصات المشروعات المتعاقد عليها بمعدل سريع . نظراً لأن الفترة الزمنية المبدئية لعمل الصندوق كانت فترة قصيرة نسبياً . ولذلك يقوم المشروع حالياً بالاهتمام بمتابعة وتقييم المشروعات وتطوير آليات الاستهداف حيث سيكون الاستهداف طبقاً للنطاق الجغرافى أمراً من الأمور ذات الأولوية وسيكون حصول الفئات السكانية الأكثر فقراً على خدمات البرنامج أمراً محورياً .

٣ ـ برنامج تنمية المشروعات :

وبدأ البرنامج عمله بهدف إيجاد فرص عمل دائمة وفرص لتوليد الدخل فى قطاع المشروعات الصغيرة والفردية عن طريق مساندة مشروعات صغيرة جديدة ، وتطوير المشروعات القائمة وزيادة قدرتها على الاستمرارية ومن أجل تنفيذ ذلك قام البرنامج بتوفير حزمة من البرامج تشمل المساعدة الفنية والاستشارة والتدريب والائتمان ، ويعمل هذا البرنامج من خلال المحاور التالية :

١/٣ ـ **قنوات توفير خدمات المساندة المالية والفنية :** قام البرنامج بتوجيه موارده من خلال :

١/١/٣ـ تسعة بنوك من بنوك القطاع العام والبنوك التجارية **(الجهات الكفيلة).**

٢/١/٣ ـ أكثر من ٥٠ جهة ما بين هيئات حكومية ومنظمات غير حكومية. وجمعيات رجال أعمال وهيئات أكاديمية . وجمعيات تعاونية **(الجهات المنفذة).**

٢/٣ـ **وحدة مساندة المستفيدين :** حيث تولى البرنامج مسئولية إنشاء وحدة مساندة المستفيدين التى تقع فى منطقة الدقى بمحافظة الجيزة .

٣/٣ ـ رؤية نحو المستقبل : نظراً لأنه سيتركز اهتمام البرنامج حالياً فى القضايا المرتبطة بالنمو والقدرة التنافسية والاستمرارية الذاتية لإنهاء حالة الاعتماد على الجهات والموارد المالية الأجنبية . كما سيتناول البرنامج القضايا الناتجة عن عولمة الأسواق وتأثيرها على قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة .

كما قام برنامج تنمية المشروعات بوضع برامج للتعاون مع دول عديدة للاستفادة من خبرات تلك الدول فى مجالات التقنية وتنمية المشروعات الخاصة والتنمية المؤسسية والأسواق الجديدة . هذا ويعمل البرنامج حالياً على وضع استراتيجية . نابعة من خبراته ، خلال الفترة الأولى لعمل الصندوق تهدف إلى تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة فى مصر ، فى المدى الطويل ، سيتم تحويل البرنامج إلى مؤسسة رئيسية تسمى مؤسسة تمويل ومساندة المشروعات الصغيرة .

٤ ـ برنامج التشغيل والتدريب التحويلى :

أنشأ الصندوق الاجتماعى للتنمية برنامج التشغيل والتدريب التحويلى ليكون آلية لتصميم وتمويل المشروعات التى يمكن أن تساعد فى إعادة توزيع العمالة الفائضة وأيضاً لتصميم وتمويل مشروعات إعادة التدريب لمساعدة الخريجين العاطلين عن العمل الذين يفتقرون إلى المهارات التى تحتاجها سوق العمل ، ويعمل هذا البرنامج من خلال المحاور التالية :

١/٤ـ تطوير الأداء : حيث وضع برنامج التشغيل والتدريب التحويلى برنامجاً لتكيف العمالة بهدف مساعدة المشروعات العامة والعمال فى العثور على حلول لمشاكل سوق العمل سواء كانت تلك المشاكل فعلية أو كامنة ، كما قام البرنامج بدفع وتطوير الطاقة المؤسسة لمعاهد ومؤسسات التدريب فى مصر .

٢/٤ ـ العمالة الفائضة والتدريب وإعادة التدريب : من أجل التعرف على حجم المشاكل المرتبطة بالعمالة الفائضة والتدريب . قام البرنامج بإعداد دراستين رئيسيتين خلال المرحلة الأولى لعمل الصندوق ، الدراسة الأولى هى دراسة لمراجعة وضع العمالة من خلال عينة عشوائية تتكون من ١٢ مشروعاً من مشروعات قطاع الأعمال العام ، والدراسة الثانية هى دراسة

تقييم مراكز التدريب المهنى فى مصر . وجارى حاليا دراسة ٣٠ مشروعاً من المشروعات التى ستستعين ببعض الاستشاريين لوضع خطط أعمال لتلك المشروعات وخطط لإعادة توزيع العمالة الفائضة .

٣/٤ ـ **البنية الأساسية للتدريب :** يقوم البرنامج حالياً بتنفيذ بعض الأنشطة من أجل تحسين البنية الأساسية للتدريب فى مصر ، ومن تلك الأنشطة :

١/٣/٤ـ تطوير ١٦ مركزاً للتدريب المهنى بالتعاون مع الجمعية الفرنسية للتدريب المهنى للكبار .

٢/٣/٤ـ مسح استطلاعى للتعرف على المهارات التى تحتاجها سوق العمل فى محافظات الإسكندرية والدقهلية وأسيوط .

٣/٣/٤ـ مشروع مدته أربع سنوات لإعداد شهادة " المؤهلات الوطنية ".

٥ ـ برنامج التنمية المؤسسية :

وهذا البرنامج يقوم بدور حيوى من أجل زيادة كفاءة تشغيل الصندوق الاجتماعى حيث يهدف إلى تدعيم الطاقات الإدارية والفنية بالصندوق، والجهات الوسيطة من أجل تنفيذ أنشطتها بأسلوب يتسم ويحسن الاستهداف ، والحصول على أعلى عائد من التكلفة ، ويعمل البرنامج على تعزيز جهود الحكومة المصرية فى مجال الحد من الفقر ويسهم فى إيجاد شبكة أمان اجتماعية فعالة ، ويقوم بذلك من خلال العمل على المحاور التالية:

١/٥ ـ الدراسات والمسوح الخاصة بالاستهداف :

وبالتالى يؤهل البرنامج الصندوق الاجتماعى للتنمية فىمجال كفاءة الاستهداف ليعكس الطبيعة المتغيرة للصندوق وأنماط الفقر فى مصر .

وفى هذا الإطار ، تعاقد الصندوق على عدة دراسات للاستهداف تتركز حول مدى التحدى الذى تمثله المشاكل الرئيسية التى حاول الصندوق علاجها وهى مشاكل البطالة والفقر بهدف وضع خطة استهداف تشغيلية، وتتكون خريطة الاستهداف من مناطق فى محافظات مختلفة مرتبة طبقاً لدرجة الفقر التى تحددت على أساس عدد من مؤشرات الفقر المختارة ، ومن أجل جمع بيانات شاملة حديثة حول الظروف الاقتصادية والاجتماعية خلال

برنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى . خاصة بعد حرب الخليج وقد قام الصندوق الاجتماعى للتنمية بتنفيذعدة مسوح على المستوى الوطنى تتكون من برنامج يستمر لمدة أربع سنوات وقد انتهى حتى الآن من ثلاثة مسوح سيتم استخدام بياناتها لتدقيق نظام الاستهداف لديه .

٢/٥ـ شبكة بيانات العمالة : وفى هذا المجال تعاقد الصندوق الاجتماعى على مشروع لتنفيذ شبكة معلومات وطنية للعمالة يكون مقرها وزارة القوى العاملة التى تقوم بتشغيل الشبكة وكان التعاقد على هذا المشروع بالتعاون مع البرنامج الإنمائى للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية .

٣/٥ـ المعونة الفنية للجهات المنفذة : وتكون تلك المعونة فى صورة استشارات ومعدات ومعلومات وبرامج تدريبية لتطوير المهارات وتعتبر المعونة الفنية مكوناً أساسياً فى جميع مشروعات الصندوق .

٤/٥ ـ المؤتمرات والندوات : حيث قام الصندوق خلال مرحلة عمله الأولى ـ من خلال برنامج التنمية المؤسسية ـ بتوفير المساندة والإسهام فى عدد كبير من المؤتمرات المحلية والإقليمية والدولية والندوات وورش العمل .

٥/٥ ـ ترويج منتجات المستفيدين : حيث قدم البرنامج المساندة اللازمة لتشجيع المستفيدين من مشروعات الصندوق على المشاركة فى معارض وأسواق داخلية ودولية .

ثالثاً : دور الصندوق الاجتماعى فى التنمية المتكاملة :

يمتد منهج التنمية المتكاملة الذى يستخدمه الصندوق الاجتماعى للتنمية إلى أبعد من حدود قطاع معين ، حيث يشمل هذا المنهج العمالة وتحسين الإنتاجية ، وزيادة الدخل بالإضافة إلى محاولة تأمين الحد الأدنى المقبول من الطعام والمسكن والصحة والتعليم ، ويتم ذلك على عدة مستويات ومجالات يمكن الإشارة إليها على النحو التالى :

١ ـ الفقـــر :

يتعـاون الصنـدوق الاجتمـاعى للتنميـة حاليـاً مـع البنـك الدولـى علـى تحديث دراسة تقييم الفقر فى مصر . وستعتمد الدراسة على نتائج عدة مسوح حديثة قام الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصـاء بإجرائهـا علـى مستوى الأسرة ، وستشمل الدراسة تحليلاً كمياً للفقر لتقييم الاتجاهـات فـى مستويات الفقر ، بالإضافة إلـى تحليـل نوعـى لديناميكيـات الفقـر . والآليـات التـى يستخدمها الفقراء للتعايش مع حالة الفقر . وقد تم الانتهاء من وضـع المنهج المتبع فى تحديد الأبعـاد الكميـة والنوعيـة للدراسـة ، وتـم الانتهـاء كذلـك مـن تحديد خطوط الفقر التى سيتم اسـتخدامها لقيـاس درجـة الفقر . وسـيتم قيـاس مـدى الفقر باسـتخدام ثلاثـة مؤشـرات تعـرف باسـم مقـاييس فوسـتر وجريـر وثوريك ، ثـم يتـم تحويـل مقـاييس الفقر المجمعـة إلـى ملامـــح للفقـر تبيـن الاختلافات بين تلك المقاييس على مستوى الأقاليم والمجموعات السكانية .

وسـتكون نتـائج وتوصيـات دراسـة تقييـم الفقـر التـى يقـوم الصنـدوق بإعدادها ذات أهمية بالغة فـى توفـير المعلومـات الحديثـة اللازمـة لتخصيص موارد الصندوق والقيام بعملية الاستهداف بشكل مباشر . وستكون ذات فـائدة أيضاً للمؤسسات الحكومية وغير الحكومية الأخرى .

ولقد بدأ الصندوق فى تنفيذ برنـامج مسوح الأسـرة منذ عـام ١٩٩٢ لمتابعة وتقييم مردود برنامج التكيف الهيكلى على الظـروف المعيشـية للفئـات السكانية المستهدفة والأكثر تأثراً ببرنامج الإصلاح .

٢ ـ المشاركة :

قام الصندوق الاجتماعى للتنمية خلال المرحلة الأولى بتطبيق منهج المشاركة فى أنشطته التنموية وذلك من خلال :

٢/١ـ مشـاركة المستفيد : ويضمـن منهـج المشـاركة الذى قـام الصنـــدوق بتطبيقه فعالية المستفيدين فى المشاركة فى عملية التنمية بـدلا مـن قيـام فئـات غير مستفيدة بتنفيذ وإدارة عملية التنميةب شكل منفرد .

ويقوم الصندوق بتوفير المعونة الفنية فى الحالات التى يفتقد فيها المستفيدون المهارة اللازمة لإعداد مقترح للمشروع و/أو التصميم الفنى للمشروع .

وكانت مشاركة المجتمع المحلى فى مشروعات الصندوق من السمات الرئيسية للمشروعات التى يتم تنفيذها من خلال برنامج الأشغال العامة ، خاصة فى الأنشطة المرتبطة بتشغيل وصيانة المشروعات ، لقد تم تشجيع المستفيدين من مشروعات برنامج الأشغال العامة على القيام بإسهامات تطوعية سواء كانت تلك الإسهامات مالية أو نوعية مقابل الحصول على خدمات عامة .

وبينما كانت المشاركة المحلية جزءاً أصيلاً فى مشروعات برنامج تنمية المجتمع خلال المرحلة الأولى ، فإن مشروعات البرنامج تتجه نحو البعد التنموى وتلزم المستفيدين بضرورة المشاركة فى اختيار وتصميم المشروع .

٢/٢ ـ **مشاركة الجهات الكفيلة** : ساعدت المنظمات غير الحكومية من خلال العمل المباشر مع السكان المحليين على تشجيع إسهامات المستفيدين وتأكيد الإحساس بملكية المشروع لدى أفراد المجتمع ، وقد ساهم العمل من خلال المنظمات غير الحكومية فى فاعلية واستمرار مشروعات الصندوق وفى ضمان توافر إطار مؤسسى فى المجتمع على المدى الطويل .

٣/٢ ـ **مشاركة المرأة** : حيث تركزت أهداف ما يزيد على ٥٠٪ من مشروعات البرنامج فى رفع مستوى الإنتاجية لأنشطة المرأة وزيادة الفرص المتاحة أمامها للحصول على الخدمات الصحية والتعليم الأساسى والتدريب والائتمان وخدمات البنية الأساسية .

ومن ناحية أخرى يدرك برنامج الأشغال العامة القصور السائد فى المجالات المختلفة . كما يحاول العمل مع قيادات المجتمع المحلى للتغلب على المشاكل القائمة . وتلعب المرأة دوراً حيوياً فى إدارة المشروع من خلال مشاركتها فى الأعمال الإدارية المساندة .

لقد كان دور المنظمات غير الحكومية مهماً فى التعبير عن اهتمامات ومصالح المرأة خلال مراحل تصميم وتنفيذ مشروعات الصندوق .

٣ ـ توليد فرص العمل :

لعب معدل البطالة المرتفع فى مصر دوراً فى القاء الضوء على دور المشروعات الصغيرة والفردية التى تمثل نصيباً كبيراً من مشروعات القطاع الخاص فى مصر .

ومن هناك قام الصندوق بتمويل المشروعات الصغيرة والفردية وتوفير الائتمان والمساندة الفنية ، وبدلاً من الاعتماد على الضمانات قام برنامج تنمية المشروعات بتوفير ميزة سهولة الحصول على الائتمان على أساس التقييم المتعمق لدراسات الجدوى ، فيقوم البرنامج بتوفير المساندة الفنية والاستشارة فى مجال العمل والتدريب بالإضافة إلى الائتمان من أجل توفير البنية الأساسية والخدمات والأبحاث لأصحاب المشروعات الصغيرة .

وقد ظهر جلياً الإسهام فى حل مشكلة البطالة من خلال إنشاء وتطوير المشروعات الصغيرة والفردية وتمويلها ، وقد توجهت جهود الصندوق خلال المرحلة الأولى نحو دعم مفهوم " ثقافة العمل الحر " وتطبيق هذا المفهوم بين الشباب ، كما اهتم الصندوق بنشر فكرة العمل الخاص باعتباره بديلاً عن الوظيفة ، وقد تم تشجيع المرأة وشباب الخريجين خاصة على إنشاء مشروعاتهم صغيرة الحجم والتى تعتمد على التقنية البسيطة ، ونتج عن ذلك فائدة حقيقية للمستفيدين.

وعمل الصندوق على توفير الائتمان من خلال البنوك : عندما ركز برنامج تنمية المشروعات على حل المشاكل القائمة مع البنوك بهدف دفع المشروعات الصغيرة والفردية وتسهيل إنشائها وتطويرها ، ولذلك يقوم البرنامج بعقد اجتماعات دورية شهرية مع البنوك المصرية لتبادل المعلومات بين الصندوق والبنوك وتعديل الخطط طبقاً لنتائج تلك المشاورات .

ومن ناحية أخرى فيما يتعلق ببرنامج الخصخصة أوالتخصيصية وتكيف العمالة : فقد قام برنامج التشغيل والتدريب التحويلى، من أجل مساندة برنامج التخصيصية فى مصر ، بوضع سياسات من شأنها استيعاب العمالة

الفائضة فى قطـاع الأعمـال العـام ، وتوفـير فـرص عمـل للعـاطلين مـن بيـن خريجى الجامعات والمـدارس الثانويـة الفنيـة ، ولذلـك وفـر البرنـامج تمويـلاً لبرامج تكيف العمالة لتحديد المهارات التى يحتاجها العـاملون الفـائضون عن حاجة قطاع الأعمال العام ، وأنفق البرنـامج ١٠٪ من ميزانيته المعتمـدة علـى توفير البرامج والدورات التدريبية للخريجيـن المعطلـون عن العمـل لتتناسـب مهاراتهم مع المهارات المطلوبة فى سوق العمل .

ومـن أجل إيجـاد فـرص للعمالـة فـى ريـف مصـر ، يهـدف برنــامج الأشغال العامة إلى إيجاد فرص عمالة للشباب فى الريف المصرى من خـلال الاستثمار فى مشروعات تعتمد فى تنفيذها على كثافـة العمالـة ، ويـؤدى ذلـك إلى إيجاد فرص عمل مؤقتة للعمالة الماهرة ونصف الماهرة ، وفـرص عمـل دائمة من خلال أنشطة تشغيل وصيانة تلك المشروعات .

٤ ـ المـرأة :

تعتبر السياسات الاجتماعية والاقتصادية العلمية والعمالة الإنتاجية من مجالات الاهتمام الرئيسية لدى الصندوق الاجتماعى مـن أجـل تطويـر المـرأة ودفع عملية التنمية بشكل عام ، وذلك من خلال العمل على المحاور التالية:

١/٤ ـ تبنى منهج " المـرأة والتنميـة " : حيـث أن وحـدة المـرأة هـى وحـدة مستقلة تخدم البرامج الرئيسية الخمسة للصندوق فبدلاً مـن النظـر إلـى المـرأة باعتبارها مجموعة أو فئة منفصلة ، يتم النظر إليهـا باعتبارهـا عـاملاً مغذياً للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحاول وحدة المرأة تحقيق التنمية الفعالة مـن خلال المشاركة المباشرة للمرأة فى عملية صنع القرار ، وتخصيص المـوارد وتصميم ودراسة وتنفيذ وتقييم المشروعات ، ويتم تعزيـز الأنشـطة المبتركـة التى تفيد المرأة طبقاً لأولويـات التنميـة القوميـة والإقليميـة وبمـا يتناسـب مـع احتياجات المرأة .

٢/٤ ـ توجيه المشروعات طبقاً لنوع المستفيد : لأن التوجيه النوعى يشـير إلـى وسـيلة توفـر للمـرأة فرصـة المشـاركة والاستفادة مـن تدخـل الصنــدوق الاجتماعى فى توجيه المشروعات من خلال خطـة الاستهداف وذلـك لتحقيـق المساواة بين الذكور والإناث ، وتمكين المرأة من استغلال طاقاتها الكامنة .

٥ ـ الصحـة :

يتم تنفيذ أنشطة الصندوق الاجتماعى للتنمية التى تؤدى إلى تحسين المستوى الصحى للفئات السكانية منخفضة الدخل عن طريق برنامج تنمية المجتمع ويتم ذلك من خلال :

١/٥ ـ برامج صحية لذوى الحاجة : عندما استجاب برنـامج تنميـة المجتمع لعدد من القضايا الصحية الحرجة التى تواجه بعض الفئـات السكانية خاصـة الفقراء. واهتم البرنامج بكيفية توفير الرعاية الصحية التى تمكـن تلـك الفئـات من الإسهام فى تنمية المجتمع .

وقام البرنامج طبقاً لتوجيهات الصندوق الاجتماعى نحو لامركزية الجهود التنموية ، ببذل الجهد إقامة خطوط اتصال فعالة بين السلطات المركزية والأجهزة الصحية المحلية والمجتمعات المحلية . وفى هذا الصدد تم الاعتماد على المنظمات غير الحكومية باعتبارها آليات لتوفير الخدمات فى المجتمعات المحلية ، من أجل توفير الرعاية الصحية الأولية فى المجتمعات المحرومة منها .

ومن الوسائل الأخرى التى اتبعها البرنامج لتعظيم الفائدة من الخدمات الصحية ، دفع المجتمع المحلى للاهتمام بالمسائل الصحية والاستفادة من المعرفة والتجربة المتوافرة داخل تلك المجتمعات ، كما قام البرنامج أيضاً بتيسير تنفيذ المشروعات البينية الصحية ذات المردود المباشر على الحالة الصحية .

٢/٥ـ إتاحة الفرصة للحصول على الرعاية الصحية والاهتمام بنوعية تلك الرعاية : حيث تشتمل الحزم الصحيـة المتكاملة التى يقدمها البرنامج على المزج بين عدة عناصر مثل التغذية وتنظيم الأسرة ورعاية الأم والطفل والأمراض المتوطنة ، ويتم توفير تلك الحزم للمجتمعات منخفضة الدخل فى جميع محافظات مصر ، وقد أثبتت فعاليتها فى المجال الصحى عند التطبيق.

٣/٥ ـ خريطة المستقبل : حيث يخطط البرنامج خلال المرحلة الثانية من عمل الصندوق لاستثمار مخصصاته المالية فى تحسين الصحة والعمل على الحماية من الأمراض فى إطار برنامج أكثر شمولية لتنمية المجتمع .

٦ ـ التعليم :

يؤدى التعليم إلى زيادة حجم المعرفة لدى الأفراد وإلى زيادة قدراتهم على الاختيار ، وزيادة إنتاجيتهم وقدرتهم على تحقيق مستوى معيشى أفضل. ويعمل الصندوق الاجتماعى للتنمية فى هذا المجال من خلال :

١/٦ ـ زيادة فرص العمل : حيث خصص برنامج تنمية المجتمع خلال عام ١٩٩٦ حوالى ٤٢٪ من أنشطته للتعليم والتدريب مع التركيز على مسألتى محو الأمية والتسرب من التعليم .

ويتم تنفيذ برامج محو الأمية التى يقوم الصندوق بتمويلها علىمستوى المحافظة عن طريق الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار ، كما يتم تنفيذ برامج محو الأمية على مستوى المجتمع المحلى عن طريق المنظمات غير الحكومية وجمعيات تنمية المجتمع ، وفى هذا الإطار ، قام البرنامج بتمويل نوعين من الأنشطة ، أولهما مدارس المجتمع التى تعتمد على مشاركة المجتمع وتوفر برنامجاً أساسياً لخدمة المجتمعات المحلية المحرومة ، وثانيهما مدارس الفصل الواحد التى توفر التعليم للبنات اللاتى تتراوح أعمارهن بين ٨ و ١٤ سنة فى المناطق النائية .

٢/٦ ـ محو الأمية : حيث تم تأسيس الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار عام ١٩٩١ بموجب قرار رئاسى ، وفى عام ١٩٩٢ بدأ برنامج تنمية المجتمع فى تمويل مشروعات محو الأمية التى أثبتت نجاحها من خلال زيادة الطلب عليها، ومن ثم صرف برنامج تنمية المجتمع ما يقرب من ٣٥٪ من مخصصاته لبرامج التعليم فى تمويل مشروعات تعليم الكبار .

وقد قام الصندوق الاجتماعى للتنمية خلال المرحلة الأولى بتمويل ٦٩ مشروعاً لمحو الأمية فى ٢١ محافظة بمبلغ إجمالى قدره ١١١,٥ مليون جنيه منها ١٠٧,٢ مليون جنيه (٩٦٪) تم التعاقد عيها من خلال الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار و ٤,٣ مليون جنيه (٤٪) من خلال المنظمات غير الحكومية . ونتج عن هذا التمويل إنشاء ٣٧١٦٣ فصلاً يبلغ عدد المسجلين بها ٩٢٩٠٨٦ مشاركاً.

٣/٦ ـ التدخل وسيلة للنجاح : وقد تبلور ذلك عندما أخذ الصندوق فى اعتباره ضرورة التعاقد مع طرف ثالث لتدريب المدرسين والمدربين وتوفير الأدوات والأساليب الحديثة فى مجال محو الأمية ، وقامت الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار بتخفيض مدة البرنامج إلى تسعة شهور لضمان مشاركة أكبر عدد من الأفراد، ولتخفيض معدل التسرب .

٧ ـ السكـان :

يعد النمو السكانى السريع من معوقات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وعلى الرغم من الجهود التى بذلت فى هذا الصدد منذ سنوات الثمانينيات ، إلا أن مصر مازالت فى حاجة إلى تخفيض معدل النمو السكانى بها .

وتشير الصورة السكانية فى مصر : إلى أنه يندرج معظم المصريين فى حدود سن الشباب حيث تبلغ نسبة من تقل أعمارهم عن ١٥ سنة ٣٧٪ من إجمالى السكان ومن تزيد أعمارهم على ٦٥ سنة ٤٪ من إجمالى السكان ، أما الذين تترلوح أعمارهم بين ١٥ سنة و ٤٩ سنة ، فيتوقع أن ترتفع نسبتهم من ٣٨٪ من إجمالى السكان عام ١٩٩٠ إلى ٥٤٪ عام ٢٠٢٠.

بالإضافة إلى التباين بين الأقاليم : حيث يرتبط ارتفاع مستوى الخصوبة فى المناطق الريفية خاصة فى محافظات الوجه القبلى، بانخفاض مستوى التعليم وانخفاض استخدام وسائل تنظيم الأسرة ، ويرتبط ذلك بدوره بانخفاض السن عند الزواج الأول وزيادة الرغبة فى الإنجاب بالإضافة إلى عدم رغبة السيدات الريفيات خاصة فى محافظات الوجه القبلى ، فى تخفيض معدلات الإنجاب.

وتتزايد معدلات الخصوبة فى المناطق الريفية فى محافظات الوجه القبلى : حيث تظل معدلات الخصوبة فى ريف الوجه القبلى معدلات مرتفعة للغاية بسبب امتزاج عدة عوامل منها ارتفاع الحاجة إلى الأطفال والزواج المبكر ، وانخفاض مستوى التعليم ، وعدم توافر القدر الكافى من الثقافة الحضرية ، وعدم الحصول على وسائل تنظيم الأسرة .

وتتلخص أنشطة الصندوق فى مجال السكان : فى المجالات التالية :

١/٧ ـ تنظيم الأسرة .

٢/٧ ـ سياسات وبرامج الصحة والتعليم .
٣/٧ ـ تعزيز قدرات وإمكانيات المرأة .

وفى هذا الإطار تم وضع برنامج الأنشطة السكانية ، استجابة للحاجة الملحة لخدمات تنظيم الأسرة والسكان قام الصندوق فى عام ١٩٩٦ بوضع برنامج للأنشطة السكانية كجزء من برنامج تنمية المجتمع ، ويقوم برنامج الأنشطة السكانية بتمويل المبادرات التى تستهدف رفع مستوى معيشة الأسر من خلال تخفيض معدل الخصوبة ، كما يعمل على المساعدة فى إيجاد بيئة اجتماعية ملائمة لتشجيع الأسر قليلة العدد.

٨ ـ اللامركزيــة :

أدت اللامركزية فى تشغيل الصندوق الاجتماعى للتنمية من خلال مكاتبه الإقليمية إلى تسهيل تنفيذ منهج المشاركة فى جميع خطوات صياغة وتنفيذ المشروع عن طريق الاتصال الوثيق بالمجتمع المحلى ، كما أدت تلك اللامركزية إلى اشتراك الصندوق مع المنظمات غير الحكومية فى عملية صنع القرار فيما يتعلق بأنشطة التنمية المشتركة بينهما ، وقد تبلورت تلك العملية على النحو التالى :

١/٨ ـ اللامركزية من خلال المكاتب الإقليمية : حيث أدت المكاتب الإقليمية والفرعية للصندوق الاجتماعى للتنمية دوراً مهماً فى تسهيل عملية اللامركزية . وتقوم تلك المكاتب من خلال الكوادر المهنية المحلية العاملة بها الذين يمثلون البرامج الرئيسية الخمسة للصندوق بإنهاء قدر كبير من إجراءات إعداد المشروع التالية لتقديم الاستمارات الأولية ، إن تلك المكاتب قادرة على فهم احتياجات المجتمعات المحيطة بها ، وقادرة على التعرف على تلك الاحتياجات وترجمتها إلى مشروعات قابلة للتنفيذ بحكم وجودها فى وسط المجتمع المحلى .

٢/٨ ـ اللامركزية من خلال المنظمات غير الحكومية : حيث يتزايد اعتماد الصندوق الاجتماعى للتنمية على جمعيات تنمية المجتمع والمنظمات غير الحكومية فى اختيار المشروع وإدارته ، وقد تم وضع برامج لتنمية القدرة المؤسسية لتلك الجهات وتوفير التدريب اللازم لها لتعزيز قدراتها والتأكد من كفاءتها كقناة قادرة على إدارة الموارد المالية ، ونجح برنامج تنمية المجتمع

فى إقامةعلاقة وثيقة مع المنظمات غير الحكومية من خلال الاعتماد على أساليب تشغيل واضحة تتميز بالكفاءة وإقامة حوار مستمر بينهما .

٩ ـ القدرة على الاستمرارية الذاتية واستعادة التكلفة :

وفى هذا المجال لقد حقق الصندوق الاجتماعى للتنمية قدراً كبيراً من التقدم تجاه تحديد محور التركيز فى التنفيذ والأداء من أجل رفع مستوى إدارة برامجه وأنشطته ويقوم حالياً بالاهتمام بتدقيق برامجه من الناحية التشغيلية لتحسين نوعية أنشطته وضمان قدرتها على الاستمرارية الذاتية من خلال:

١/٩ ـ برنامج الأشغال العامة : حيث بذل البرنامج جهداً ناجحاً فى تنفيذ نظام شامل لصيانة مشروعاته فى الريف المصرى ، وتعتبر مشاركة المجتمع المحلى فى تلك الجهود العامل الرئيسى لضمان استمرارية المشروعات .

ويخطط البرنامج لتخصيص بعض الموارد المالية لأنشطة الصيانة، وسيتم توجيه تلك الموارد نحو وضع نظام قابل للتطبيق يمكنه فيما بعد الاعتماد على المشاركة المحلية لضمان استمراريته .

يقوم البرنامج حالياً بتحويل سياساته للتركيز على أنواع معينة من المشروعات يتم اختيارها على أساس قدرتها على الاستمرارية ، ويخطط البرنامج لاستخدام خبرات المنظمات غير الحكومية الناجحة للإسراع فى تنفيذ برنامج التشغيل والصيانة بالاشتراك مع المنظمات غير الحكومية التى تفتقر إلى الخبرات المحلية الكافية والموارد المالية اللازمة حتى تصبح تلك المنظمات قادرة بالكامل على إدارة هذا النظام اعتماداً على قدراتها الذاتية.

١/٩ ـ برنامج تنمية المجتمع : حيث يستخدم البرنامج حالياً معيار القدرة على الاستمرارية الذاتية معياراً رئيسياً للموافقة على المشروع ويتطلب البرنامج قيام الجهات الكفيلة بوضع آليات لاستعادة تكلفة المشروع وتشغيله وصيانته عند صياغة وثيقة المشروع كما تشمل مشروعات البرنامج المساعدة الفنية فى التشغيل والصيانة ، وقد نجح هذا المنهج فى عدد من قرى الوجه القبلى.

وعلى المستوى التشغيلى ، يتمثل التحدى الرئيسى أمام برنامج تنمية المجتمع فى القدرات المحدودة للمنظمات غير الحكومية القائمة على تحديد

واختيار وتقييم وتنفيذ المشروعات ، ويتوجه البرنامج حالياً نحو وضع قائمة بالمشروعات التى يمكن للمنظمات غير الحكومية الاختيار من بينها ، والمشاركة فى تقييم المشروعات المقترحة . هذا وستكون المنظمات غير الحكومية قادرة على وضع مشروعاتها المقترحة . إن هذا المزج بين العرض والطلب سيمنح البرنامج القدرة على تنفيذ المزيد من المشروعات فى عدة قطاعات ومناطق جغرافية .

٣/٩ - **برنامج تنمية المشروعات** : حيث من المتوقع أن تتم عملية تحويل البرنامج إلى مؤسسة قوية قادرة على الاستمرارية الذاتية خلال فترة زمنية مدتها ٤ سنوات ، والاستمرارية الذاتية فى هذا الإطار يتم تعريفها بأنها القدرة على الاستغناء عن المنح الميسرة وعن كل شكل آخر من أشكال دعم وتنمية المشروعات الصغيرة ، والقدرة على تغطية تكاليف التشغيل الناتجة عن الائتمان ، وتوفير الخدمات الخاصة بالمشروعات وتكلفة الوقت الإضافى والتكلفة الأخرى المرتبطة بالموارد المالية .

وستتم إدارة المؤسسة المستقلة التى ستسمى مؤسسة مساندة وتمويل المشروعات الصغيرة بأسلوب إدارة المؤسسات الخاصة ، حيث تتم إعادة استثمار أى فوائض مالية فى برامجها الخاصة بتنمية المشروعات الصغيرة.

وستتحدد المهمة العامة للمؤسسة فى المساعدة على إنشاء المشروعات الصغيرة الجديدة القادرة على النجاح ، وفى مساعدة المشروعات القائمة على النمو من خلال أسلوب يتميز بالكفاءة ، وتوفير خدمات المشروع الفنية والائتمان متوسط وطويل المدى إلى أصحاب المشروعات بتكلفة مناسبة، ستساهم تلك المؤسسة من خلال تحقيق مهمتها فى تنمية القطاع الخاص فى مصر .

المبحث الثانى
دور الصندوق الاجتماعى للتنمية وصندوق التنمية المحلية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة بالمحليات

يمكن القول أن بداية العودة إلى الاهتمام بتنمية المشروعات الصغيرة فى مصر وعلى مستوى المحليات ، جاء بعد تفجر مشكلة البطالة فى الاقتصاد المصرى بإعلان الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء فى نتائج تعداد السكان عام ١٩٨٦ أن معدل البطالة الظاهرة قد وصل إلى ١٤,٧٪ من إجمالى قوة العمل ناهيك عن البطالة المقنعة ، واكتشاف أن نمط الاستثمار المنفذ خلال الفترة من ١٩٦٠ إلى ١٩٨٧/٨٦ كان متحيز للمشروعات كثيفة رأس المال ، وضد المشروعات كثيفة العمل وعلى رأسها المشروعات الصغيرة .

ومع تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى الشامل الذى بدأته مصر منذ عام ١٩٩١/٩٠ ، طرح بقوة على الساحة الاقتصادية أهمية الدور الذى يمكن أن تلعبه المشروعات الصغيرة فى التنمية الاقتصادية ، والتنمية المحلية والحد من مشكلة البطالة القائمة وخلق فرص عمل متزايدة لطالبى العمل وشباب الخريجين ، فضلاً عن تخفيف الآثار الجانبية المصاحبة لبرنامج الإصلاح الاقتصادى نظراً لاعتماد تلك المشروعات على الأسلوب كثيف العمل ، ناهيك عن قدرة تلك المشروعات على امتصاص العمالة القابضة التى كانت تمثل بطالة مقنعة نتيجة لخروجها إلى سوق العمل فى ظل عمليات الخصخصة التى يتم تطبيقها .

وقد اتضح فى العديد من الدراسات التى أجريت فى مجال تنمية المشروعات الصغيرة أن أهم معوقات نمو المشروعات الصغيرة تتمثل فى نقص رأس المال اللازم لتمويل الاستثمار فى الأصول الثابتة والمتداولة ، ولما كانت المشروعات الصغيرة تتركز على نطاق المحليات ، وفى ظل إنشاء الصندوق الاجتماعى للتنمية عام ١٩٩١ بهدف تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة ومن جانب آخر ، مع وجود برنامج التنمية الريفية

المتكاملة " شروق" دعماً للعملية التنموية وتوفير فرص الاستثمار فـى القريـة المصرية وتمويلها من مصادر تمويل مختلفة ، وتوقـع قيـام صنـدوق التنميـة المحلية بدور فى تمويل الاستثمارات الخاصة بهذا البرنامج .

فإنه تصبح المهمة الأساسية الملقاة على عاتق هذا البحث هو محاولـة الكشف عن الدور الذى يلعبه كل من الصندوق الاجتماعى للتنميـة وصنـدوق التنمية المحلية فى تمويل الاسـتثمار فـى المشروعات الصغيرة بالمحليـات ، وبافتراض أن لهما دوراً متزايداً فى هذا المجال .

وللوصول إلى الهدف المطلوب والتحقق من الافتراض المطروح فإن خطة المبحث يمكن أن تقوم على تناول الموضوعات التالية :

أولاً : التعريف بالمشروعات الصغيرة وخصائصها ومزاياها .

ثانياً : العوامـل التـى أدت إلـى زيـادة الاهتمـام بالمشروعات الصغيرة فـى التسعينات .

ثالثاً : المشـاكل التمويليـة التـى تعوق زيـادة الاسـتثمار فـى المشـروعات الصغيرة .

رابعاً: دور الصنـدوق الاجتمـاعى للتنميـة فـى تمويـل الاسـتثمار فـى المشروعات الصغيرة .

خامساً: دور صندوق التنمية المحلية فـى تمويـل الاستثمار فـى المشـروعات الصغيرة .

وذلك على النحو الذى يظهر من التحليل التالى :

أولاً : التعريف بالمشروعات الصغيرة وخصائصها ومزاياها :

١ ـ التعريف بالمشروعات الصغيرة ومعايير تحديدها :

أثـار تحديد مفهوم للمشـروعات الصغيرة جدلاً كبـيراً فـى الفكـر الاقتصادى وبين المهتمين بأمر هذه المشـروعات ، ذلـك لأنـه مـن الصعوبـة بمكان وجود تعريف محدد ودقيق للمشروعات الصغيرة ، بسبب تعـدد الآراء التى طرحت بشأن تحديد مفهوم واضح للمشروعات الصغيرة ، وكذلك تعدد المعايير المستخدمة لتحديد هذا المفهوم ، واختلاف مدلولها من بلد لآخر تبعـاً

لدرجة النمو الاقتصادى الذى بلغته الدولة ، ومدى الوفرة أو الندرة النسبية لعناصر الإنتاج وتغير مدلول قطاع المشروعات الصغيرة من وقت لآخر، لأنه دائم التغير كقطاع ديناميكى . ولذلك لا تحبذ منظمات الأمم المتحدة العاملة فى هذا المجال توحيد مفهوم المشروعات الصغيرة من منطلق أن المشروع الصغير فى الولايات المتحدة الأمريكية قد يكون كبيراً فى دولة مثل مصر وهو يختلف بالتأكيد عنه فى جيبوتى كما أن المشروع الصغير فى صناعة الكيماويات مثلاً ـ سوف يختلف بالتأكيد عن مثيله فى تجارة التجزئة والأحذية .

وفى هذا الإطار تختلف التعريفات للمشروعات الصغيرة من دولة لأخرى ومن نشاط لآخر .

فالتعريف الذى يتبناه **بنك الاحتياطى الفيدرالى الأمريكى** وجعله الأساس عند تقرير منح بعض التسهيلات والمزايا الخاصة بالمشروعات يشير إلى أن المشروع الصغير هو " كل تنظيم مستقل فى الملكية والإدارة ويستحوذ على نصيب محدود من السوق والذى لا يزيد العاملين فيه عن ٢٠٠ عامل ورأس المال لا يزيد عن ٩ مليون دولار والأرباح السنوية لا تزيد عن ٤٥٠ ألف دولار والقيمة المضافة لا تزيد عن ٤,٥ مليون دولار سنوياً .

أما **الاتحاد الأوربى** فيعرف المشروع الصغير بأنه " كل كيان حى (منشأة) أو تنظيم يمارس نشاط اقتصادى ويقل عدد العاملين فيه عن ١٠٠ عامل .

ويلاحظ فى **اليابان** أن المشروعات الصغيرة يختلف تحديدها من نشاط لآخر ، ففى مشروعات تجارة الجملة والتجزئة يكون المحدد هو عدد العمال أى تلك المشروعات التى يعمل بها ٥ أفراد فأقل ، أما المشروعات الصناعية ومشروعات المناجم والمحاجر والمواصلات فهى التى يعمل بها ٣٠ عامل فأقل ، ولم تحدد القوانين هناك حجم رأس المال ، وعموماً كلها تشترك فى أنها تستحوذ على حصة محدودة فى السوق .

ويلاحظ فى **مصر** ، أنه رغم المحاولات التى بذلت لوضع تعريف للمشروعات الصغيرة ، إلا أن تلك التعريفات تختلف من جهة تمويل لأخرى

ومن جهة إدارية لأخرى ، ومن باحث لآخر ، فمفهوم المشروعات الصغيرة يكتنفه شيء من الغموض وعدم الوضوح والتحديد وهو ما يدعو إلى العمل على تحديد تعريف دقيق للمشروع الصغير ليكون محدداً بشكل قاطع أمام جهات التمويل من بنوك وصناديق تمويل ، التى تقوم بالعمليات التمويلية للمشروعات الصغيرة ويمكن أن يقوم على :

- استقلالية العمل والإدارة والملكية .
- وحدة الملكية والإدارة ليكون صاحب المشروع هو المدير الفعلى .
- محدودية حجم العمل وحصة المشروع من المبيعات السنوية .
- أن لا يتجاوز عدد العمالة الدائمة عن ٢٠ عامل بخلاف العمالة المؤقتة.
- أن يكون نشاط المشروع محلى ولا يمنع ذلك من امتداد النشاط التسويقى للمنتجات إلى مناطق أخرى فى الداخل والخارج .

وفى كل الأحوال لن يخرج المشروع الصغير عن كونه كل مشروع اقتصادى يتخذ شكل كيان حى مستقل بذاته يملكه ويديره منظم يعمل على التأليف بين عناصر الإنتاج ويوجهها لإنتاج أو تقديم سلعة أو خدمة وطرحها فى السوق ليستحوذ على نصيب محدود من هذه السوق ويحقق أهداف معينة فى مقدمتها تحقيق أقصى ربح ممكن .

ولعل من الواضح أن هناك عدد من المعايير يقوم عليها تعريف وتحديد المشروعات الصغيرة ويرى البعض أنها ، عدد العمال ورأس المال وحجم المبيعات واستهلاك الطاقة ودرجة الميكنة أو الآلية ، ويرى البعض الآخر الأخذ بمعايير عدد العاملين ورأس المال والتنظيم ودرجة الانتشار، بل أن هناك من يرى أن عدد العاملين بالمشروع هو أنسب معيار لما له من صفات أبرزها البساطة وسهولة المقارنة والثبات النسبى ، وتوافر البيانات إلى حد كبير .

وتتفق الكثير من الآراء على الأخذ بمعيارى العمالة ورأس المال لتكون معاً المعايير المسيطرة على أن يتم أخذ بعض المعايير الأخرى حسب النشاط وطبيعة المشروع ، ونحن نتفق مع هذه الآراء ، وبالتالى يمكن تحديد المشروعات الصغيرة على أنها تلك التنظيمات التى تقوم بالإنتاج على نطاق

صغير وتستخدم رؤوس أموال صغيرة ، وتوظيف عدد محدود من الأيدى العاملة وتتبع أساليب الإنتاج الحديث المرتبطة بالبيئة المحلية وتطبق مبدأ تقسيم العمل فى الإنتاج ".

٢ ـ خصائص ومزايا المشروعات الصغيرة :

لعل من الملاحظ فى التحليل السابق أن المشروعات الصغيرة تتسم بمجموعة من الخصائص والمزايا التى تميزها عن باقى المشروعات الأخرى.

أما عن الخصائص فهى تتسم غالباً بانخفاض مستويات معامل رأس المال / العمل وانخفاض الحجم المطلق لرأس المال اللازم لإقامة وتشغيل المشروع ، مع انخفاض القدرات الذاتية على التوسع والتطوير والتحديث ، وسيادة نمط الملكية الفردية ، مع انخفاض وفورات الحجم لانخفاض الطاقات الإنتاجية ، وهى ذات أسواق محدودة ومتخصصة ، مع بساطة التكنولوجيا المستخدمة بالمقارنة بالمشروعات الأخرى ، مما يؤدى إلى سهولة الصيانة واعتمادها فى كثير من الأحيان على الخامات المحلية .

أما عن المزايا التى تتمتع بها المشروعات الصغيرة فأهمها :

٢/١ـ خلق فرص عمل متزايدة وتساعد بذلك فى حل مشكلة البطالة نظراً لانتشارها وتنوعها وانخفاض تكلفة خلق فرصة العمل بها .

٢/٢ـ نشر الرفاهية الاقتصادية وتحسين مستويات المعيشة وتوزيع عوائد التنمية على مناطق الدولة المختلفة .

٢/٣ـ المقدرة على جذب المدخرات الصغيرة واستخدامها بطريقة فعالة تتلائم وظروف وطبيعة الدول النامية ومنها مصر .

٢/٤ـ الفعالية والكفاية سواء من حيث القدرة على تحقيق الأهداف الاقتصادية لأصحابها أو من حيث قدرتها على إشباع رغبات واحتياجات العميل .

٢/٥ـ مناسبتها لخدمة أسواق الدول النامية التى تتصف بصغرها أو محدوديتها وتنشئتها فى نفس الوقت .

٦/٢- القدرة على الانتشار فى كل فروع النشاط الاقتصادى وتجنب تلوث البيئة .

٧/٢- المرونة والقابلية للتكيف فى مواجهة الظروف غير الطبيعية خاصة فى أوقات الانكماش أو الكساد الاقتصادى وهذا ما تعجز عنه المشروعات الكبيرة العملاقة حيث تتسم المشروعات الصغيرة بمرونة الإدارة .

٨/٢- تقديم خدمة متميزة لها طابع شخصى بسبب قربها من العميل والمورد ، مما يزيد من درجة رضا العميل وكذلك إرضاء المورد .

٩/٢- معاونة المشروعات الكبيرة فى تدبير احتياجاتها من مستلزمات الإنتاج السلعية .

١٠/٢- قدرتها على النمو المستمر وتقوية الأواصر الاجتماعية وخدمة المجتمع .

ويلاحظ أن كل هذه المزايا تلائم بدرجة كبيرة المجتمعات المحلية فى المحليات وبالتالى يمكن أن تلعب دوراً كبيراً فى إحداث المزيد من التنمية المحلية المتناسقة مع التنمية الاقتصادية على المستوى القومى .

ثانياً : العوامل التى أدت إلى الاهتمام بالمشروعات الصغيرة فى التسعينات:

بخلاف المزايا السابق ذكرها ، فإن هناك مجموعة من العوامل التى أدت إلى الاهتمام بتنمية المشروعات الصغيرة فى النصف الأول من التسعينات ، على مستوى صانعى السياسة الاقتصادية فى مصر ، ويمكن الإشارة إلى أهم هذه العوامل على النحو التالى :

١ - تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى فى الاقتصاد المصرى بداية من عام ١٩٩١/٩٠ ، وما ينتج عنه من آثار اجتماعية تتطلب شبكة أمان اجتماعى بالإضافة إلى أن إعادة هيكلة الاقتصاد القومى أخذت تبرز الحاجة إلى زيادة الوزن النسبى للمشروعات الصغيرة التى تقوم على وجود علاقات اقتصادية تبادلية بينها وبين المشروعات الكبيرة لتعمل كمشروعات مغذية أو خدمات

إنتاج أو قنوات تسويق وتوزيع وهو ما يؤثر بالإيجاب على مستقبل التنمية .

٢ ـ تزايد الطلب على منتجات وخدمات المشروعات الصغيرة بسبب ظهور المجتمعات العمرانية الجديدة ، وأنشطة محلية جديدة ، حيث يوجد أكثر من ١٥ مدينة جديدة فى مصر .

٣ ـ تفاقم وتراكم مشكلة البطالة ، بأسبابها المختلفة ، مع توقع ازديادها من خلال التحول إلى المزيد من الخصخصة والرغبة من جانب صانعى السياسة الاقتصادية فى محاولة رفع قدرة الأفراد فى الاعتماد على الذات والتشغيل الذاتى وخلق مجتمعات محلية تنمو من خلال مبدأ التنمية المحلية الذاتية ، لأن المجتمع بدأ يتغير فى فلسفته الرامية إلى تطبيق آليات السوق بكل ما تقوم عليه من إطلاق الحوافز الفردية .

٤ ـ نمو الطلب على الاستثمار فى المشروعات الصغيرة ، لانحسار فرص توظيف الأموال والمدخرات الصغيرة بواسطة الغير بعد فشل تجربة شركات توظيف الأموال فى بداية حقبة التسعينات ، مع توفر مدخرات كبيرة لدى البنوك وعدم استثمارة بالقدر الكافى فى مشروعات كبيرة .

٥ ـ تقلص فرص العمل بالحكومة وقطاع الأعمال العام مع توفر المدخرات عند البعض مما يشير إلى أن الحل المتاح هو " التشغيل الذاتى " عن طريق المشروعات الصغيرة .

٦ ـ أن المشروعات الصغيرة لها القدرة على الانتشار فى المحليات، وبالتالى إحداث المزيد من التنمية المحلية فى مدى زمنى أقصر من المشروعات الكبيرة .

٧ ـ تزايد مشكلة الفقر لدى فئة ليست بالقليلة من شرائح المجتمع المصرى وأفراده ، تصل فى بعض التقديرات إلى أن حوالى ثلث أفراد المجتمع المصرى تحت حد الفقر ، وهو ما يتطلب إيجاد الآليات التى تعمل على الوصول إلى تلك الفئات المستهدفة من خلال

تمويل المشروعات الصغيرة التى تعمل على رفع مستوى معيشتهم ورفاهيتهم ، حتى لو استخدم فى ذلك صناديق التمويل ذات طبيعة خاصة مثل الصندوق الاجتماعى للتنمي وصندوق التنمية المحلية.

ثالثاً : المشاكل التمويلية التى تعوق زيادة الاستثمار فى المشروعات الصغيرة :

تتعرض المشروعات الصغيرة لمجموعة من مخاطر الاستثمار التى تهدد استمرارها ونجاحها ، وأهمها مخاطر سوء الإدارة ، مما يؤدى إلى فشل المشروع والمخاطر التسويقية ومخاطر النشاط والأعمال بالإضافة إلى المسئولية غير المحدودة لأصحاب هذه المشروعات قبل الدائنين ونقص المعلومات عن النشاط وغيرها.

وتؤدى تلك المجموعة من مخاطر الاستثمار فى المشروعات الصغيرة إلى جانب بعض الأسباب الأخرى إلى أن تواجه هذه المشروعات عدد من المشاكل التمويلية تعوق تنميتها وزيادة الاستثمار فيها لعل من أهمها:

١ - عزوف البنوك عن اقراض المشروعات الصغيرة لارتفاع درجة مخاطر الاستثمار فيها.

٢ - مطالبة المشروعات الصغيرة بضمانات كبيرة (عينية) قد لا تتوافر لدى أصحاب هذه المشروعات .

٣ - ارتفاع أسعار الفائدة على القروض لتعويض درجة المخاطرة .

٤ - عدم تحمس البنوك لاقراض المشروعات الصغيرة لصغر حجم معاملاتها مع ما تتكلفه هذه المعاملات من أعباء إدارية على البنوك.

٥ - انفصال جانب العرض من القروض المصرفية عن جانب الطلب على القروض المصرفية فيما يتعلق بالمشروعات الصغيرة .

٦ - غالباً ما تكون حجم القروض المتاحة من البنوك التجارية وبنوك الاستثمار والأعمال محدودة وغير كافية لتنمية المشروعات الصغيرة.

٧ ـ طول إجراءات منح القروض للمشروعات الصغيرة .

٨ ـ عدم مراعاة السياسة النقدية لأوضاع المشروعات الصغيرة بصفة عامة .

٩ ـ الاضطرار إلى اللجوء إلى مصادر تمويل ذاتية وبالتالى المعاناة من نقص رأس المال، ويساعد على مضاعفة تلك المشاكل أن الخبرة الإدارية لأصحاب المشروع فى تقدير الاحتياجات التمويلية محدودة وبالتالى فهو يبدأ وفى تقديره مبلغ معين ثم يكتشف بعد فوات الأوان أن استكمال المشروع يحتاج إلى أضعاف ذلك ، مما يزيد الأمور تعقيداً .

لعل كل تلك المشاكل التمويلية التى تواجهها عملية الاستثمار فى المشروعات الصغيرة تشير إلى مدى الحاجة إلى مؤسسات تمويلية خاصة مثل الصندوق الاجتماعى للتنمية وصندوق التنمية المحلية .

رابعاً : دور الصندوق الاجتماعى للتنمية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة :

١ ـ التعريف بالصندوق الاجتماعى للتنمية وأهدافه :

تجدر الإشارة إلى أن مفهوم الصناديق الاجتماعية للتنمية ظهر فى ظل السعى إلى توفير شبكة الأمان الاجتماعى من الآثار المترتبة على تطبيق برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى فى مجموعة من الدول النامية ، ويعمل إلى جانب صناديق الاستثمار الاجتماعى والتى يطلق عليها فى مصر الصندوق الاجتماعى للتنمية ، مؤسسات وأنشطة أخرى مثل برامج العمل الاجتماعى وصناديق الطوارىء الاجتماعية ، ويبلغ عدد هذه المؤسسات بأنواعها الثلاثة فى عام ١٩٩٣ حوالى ٢٦ مؤسسة ثلثاها فى أمريكا اللاتينية بالإضافة إلى مصر وغانا وبعض الدول الافريقية .

ونتيجة لذلك أنشىء الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر بالقرار الجمهورى رقم ٤٠ لعام ١٩٩١ لتكون مهامه الرئيسية تعبئة الموارد المالية والفنية العالمية والمحلية واستخدامها فى تنفيذ برامج تتضمن مشروعات عديدة في مجالى الإنتاج والخدمات وذلك بغرض خلق فرص عمل جديدة

دائمة ومؤقتة لمساعدة الفئات الأكثر احتياجاً وتحقيق ما يسمى الاستثمار الاجتماعى ، والتنمية الاجتماعية ، وتحسين مستويات المعيشة للفئات المستهدفة .

والفئات المستهدفة هى الفئات الأكثر تأثراً ببرنامج الإصلاح الاقتصادى ومحدودى الدخل وشباب الخريجين وسكان المجتمعات الأقل نمواً، وسكان المناطق المحرومة من الخدمات .

وتنطوى مشروعات الصندوق الاجتماعى على دعم التنمية فى مجالات الخدمات العامة ، النقل ، تنمية المجتمعات ، تنمية المشروعات وتنمية المؤسسات ، والصندوق أداة للتكامل وتعبئة الموارد فيما يتعلق بتمويل الاستثمار فى المحليات ، فالصندوق ليس مؤسسة بديلة ولكن مدعمة لجهود قائمة مثل بنك التنمية الصناعية ، وبنك التنمية والائتمان الزراعى، وصندوق التنمية المحلية وجهاز التعاون الإنتاجى وغيرها .

وقد جاءت موارد الصندوق فى بداية إنشائه ٦٠٠ مليون دولار فى صورة منح من الاتحاد الأوربى ٢٤٠ مليون دولار ، ألمانيا ٣٥ مليون دولار ، كندا ١٥ مليون دولار وغيرها ، كذلك فى صورة قروض ميسرة من الصندوق العربى للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ، ٥٠ مليون دولار، والصندوق الكويتى للتنمية الاقتصادية ، ٥٠ مليون دولار ، وغيرها.

٢ ـ المقومات الأساسية التى يقوم عليها دور الصندوق الاجتماعى فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة :

يتمتع الصندوق الاجتماعى للتنمية فى مصر بمجموعة من المقومات الأساسية التى تؤهله للقيام بدور متميز فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة ، لعل من أهمها :

٢/١ـ أن الصندوق الاجتماعى للتنمية لا يقوم بتمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة ، شأنه فى ذلك مثل باقى جهات التمويل المصرفية أو حتى التنموية ، بل يقدم " حزمة ائتمانية " أو " ائتمان تنموى " يكون القرض الممنوح أحد عناصره ، ولكن إلى جانب ذلك هناك الترويج الإعلامى والإعلانى والشفافية لمشروعاته للجميع ،

والمساندة والدعم للمستفيدين قبل بدء مشروعهم الصغير ، وتقديم المعونة الفنية والتدريب عند بدء المشروع ، والمتابعة والإشراف والدعم التسويقى بعد بدء المشروع ، بل وتمهيد المجتمع والسوق لاستقبال ميسر للمشروعات الصغيرة ، ومنتجاتها وحوافز منشطة لاستمرار النشاط وفى النهاية تسهيل ائتمانى يمنح ، بشروط تتم صياغتها لتناسب طبيعة المشروع الصغير قدر الإمكان .

٢/٢ـ أن الصندوق الاجتماعى للتنمية أصبح فى مقدمة الجهات الممولة والراعية للمشروعات الصغيرة بمفهومها الشامل ، وهو يتميز فى ذلك عن الجهات الأخرى التى كانت تدعم وتمول الصناعات الحرفية أو الصغيرة أو المشروعات التعاونية أو الأسر المنتجة وغيرها.

وبالتالى فإن الصندوق الاجتماعى ينطوى على توسيع قاعدة المشروعات الصغيرة التى يقوم بتمويل استثماراتها .

٣/٢ـ أن ما يميز الصندوق الاجتماعى للتنمية أن عنصر التمويل متوفر ودرجة المرونة فى القرار عاليه ، وهاتين السمتين نادرتين التواجد فى المؤسسات التمويلية الأخرى .

٤/٢ـ أن الصندوق الاجتماعى يملك آلية للاستهداف الفعال Effective Targeting تجعله يصل بسهولة للمستهدفين والمستفيدين ويجعل هؤلاء يستطيعون بسهولة الوصول إلى الصندوق وشبكاته وخدماته، وتسمح هذه الآلية للصندوق أن يصل حتى جذور المجتمعات الأقل نمواً Grassroot ومن ناحية أخرى فهو يملك آلية للنفاذية والتواصل Outreach تجعله منتشراً تنظيمياً وجغرافياً وإعلامياً وخدمياً عن طريق الاستفادة بإمكانيات المؤسسات القائمة القادرة والمؤهلة حيث ينفذ الصندوق مشروعاته من خلال جهات منفذة وجهات وسيطة قادرة وراعية فى تحقيق أهداف الصندوق وأهداف المجتمع .

٥/٢ـ أن علاقة الصندوق الاجتماعى تبدأ مع المشروع الصغير الذى يموله منذ أن يكون فكرة وتظل مستمرة طوال عمر المشروع حتى يبدأ التسويق والنمو ثم سداد القرض وتستمر هذه العلاقة كما هو مخطط لفترة من ٥ ـ ٦ سنوات وبالتالى فإن تجربة معايشة المشروعات

الصغيرة طوال دورة حياة المشروع Project Life cyel هى تجربة متميزة .

٣ ـ المؤشرات المحددة لدور الصندوق الاجتماعى للتنمية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة :

بادىء ذى بدء تشير بعض التقديرات إلى أن ٥٠٪ من المخصصات المالية للصندوق الاجتماعى للتنمية موجهة لتمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة المنتشرة فىالمحافظات المختلفة والمجتمعات المحلية بصفة خاصة، بمعنى أن حوالى مليار جنيه مصرى من اجمالى مخصصات الصندوق البالغة حوالى ٢ مليار جنيه مصرى تم توجيهها للاستثمار فى المشروعات الصغيرة ، وتم بالفعل صرف حوالى $\frac{٣}{٤}$ مليار جنيه منها لتمويل وإقامة وتنمية أكثر من ٦٩٠٠٠ مشروع صغير ومشروع صغير جداً فى الـ ٢٦ محافظة المكونة لجمهورية مصر العربية بالإضافة إلى مدينة الأقصر .

وبالإضافة إلى ذلك فإنه يمكن الاعتماد على مجموعة من مؤشرات الأداء التى تحلل وتحدد أبعاد دور الصندوق الاجتماعى للتنمية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة خلال الفترة ١٩٩٢/٩١ حتى نهاية ١٩٩٥ كما يتضح من التحليل التالى :

١/٣ـ حجم وعدد المشروعات الصغيرة جداً الممولة :

ويقصد بها تلك المشروعات التى يصل قيمة القرض الممنوح لها حتى ٥٠٠٠ جنيه مصرى ومعظمها مشروعات أسر منتجة أو مشروعات بينية حيث بلغ عدد تلك المشروعات ٢٧٨٠٥ مشروع وبإجمالى تمويل قدره ٣٣,٤ مليون جنيه مصرى وتغطى هذه المشروعات كل المحافظات الـ ٢٦ بالإضافة إلى مدينة الأقصر .

٢/٣ـ حجم وعدد المشروعات الصغيرة الممولة :

حيث أن المشروع الصغير هو الذى يحصل على قرض يتراوح بين ١٠ ـ ٥٠ ألف جنيه مصرى ويمكن أن يصل إلى ٢٠٠ ألف جنيه للمشروع متعدد الشركاء .

وقد بلغ عدد المشروعات الصغيرة الممولة ٣٩٧٨ مشروع بإجمالى تمويل قدره ٦٩٠,٩ مليون جنيه قام بتنفيذها برنامج تنمية المشروعات بالصندوق فى جميع محافظات مصر .

٣/٣- إجمالى المشروعات الصغيرة والصغيرة جداً الممولة :

حيث وصل إجمالى المشروعات الصغيرة والصغيرة جداً ٦٦٨٨٣ مشروع بتمويل قدره ٧٢٤,٢ مليون جنيه مصرى ، وقد تمت من خلال ٧٨ برنامج لتنمية المشروعات و ٥ برامج لتنمية المجتمع ، وكان بيان الجهات التى ساهمت فى تنفيذ هذه المشروعات على النحو التالى :

٢٠ منظمة غير حكومية وجمعية أهلية وتعاونية وجمعية رجال الأعمال.

٢٠ منظمة حكومية .

٧ بنوك تجارية ومتخصصة

٥ جامعات ومعاهد ومؤسسات بحث علمى .

وقد ضمنت هذه المنظمات والأجهزة المنفذة والوسيطة للصندوق التواجد المؤسسى للصندوق فى ٢٦ محافظة ومدينة الأقصر ، وكذلك وجود الهياكل الإدارية والتنظيمية القادرة على إدارة الأنشطة وإتاحة المنافذ والشبكات التى يمكن أن يتعامل معها المستفيدون والتى بلغت على سبيل المثال من خلال التعامل مع البنوك حوالى ٣٠٠٠ منفذ من خلال فروع بنك التنمية والائتمان الزراعى فى المدن والقرى وحوالى ١٢٠٠ منفذ من خلال فروع البنوك الأربعة الكبرى الأهلى ، مصر ، القاهرة ، الإسكندرية فى مختلف المحافظات .

٤/٣- إجمالى عدد المستفيدين وفرص العمل الدائمة المتولدة من المشروعات الصغيرة :

حيث وصل إجمالى عدد المستفيدين حوالى ٧١٣٥٥ مستفيد وفرص العمل الدائمة المتولدة حوالى ١٧٣٨٩٥ فرصة عمل دائمة بمعدل ٢,٦ فرصة عمل للمشروع ، وبالتالى تصل متوسط تكلفة فرصة العمل الواحدة

حوالى ٤١٦٥ جنيه ، وقد أثرت مشروعات الصندوق على حوالى ٢٠٪ من سكان مصر إذا أخذنا بأسر المستفيدين فى الاعتبار .

٣/٥ـ هيكل المشروعات الصغيرة حسب النشاط :

ويمكن الاستعانة في إيضاح ذلك بالجدول التالى رقم (١).

جدول رقم (١)

هيكل المشروعات الصغيرة حسب النشاط الممول من الصندوق الاجتماعى للتنمية حتى نهاية عام ١٩٩٩

النشاط	المشروعات		التمويل	
	عدد	٪	عدد	٪
المشروعات الصناعية	٢٣٧٨٨	٣٦,٠	٢٥٧,٧	٣٦
المشروعات الزراعية والإنتاج الحيوانى	٣٠٤٢٩	٤٥,٠	١٩٠,٨	٢٧
المشروعات الخدمية	٧٧٩٣	١١,٨	١٦١,٥	٢٢
المشروعات التجارية	٤٨٧٣	٧,٢	١١٤,٣	١٥
إجمالـــى	٦٦٨٨٣	١٠٠	٧٢٤,٣	١٠٠

المصدر : الصندوق الاجتماعى للتنمية ـ الأمانة العامة .

ويتضح من الجدول أن نسبة عدد المشروعات الصناعية كان ٣٦٪ مقابل ٤٥٪ للمشروعات الزراعية و ١١,٨٪ للمشروعات الخدمية و ٧,٢٪ للمشروعات التجارية ، بينما كان حجم التمويل يشكل ٣٦٪ للمشروعات الصناعية و ٢٧٪ للمشروعات الزراعية و ٢٢٪ للمشروعات الخدمية ، و١٥٪ للمشروعات التجارية .

وبالتالى يمكن استنتاج أن المشروعات الصناعية حظيت بالوزن النسبى الأكبر من تمويل الاستثمار من قبل الصندوق للمشروعات الصغيرة يليها المشروعات الزراعية يليها المشروعات الخدمية ثم التجارية ، ومعنى ذلك أن الاتجاه التنموى للتمويل من خلال الصندوق هو اتجاه طيب وموات لعمليات التنمية المحلية .

٦/٣- عدد المستفيدين من المشروعات حسب المحافظات :

تشير البيانات المتاحة إلى أن محافظة الشرقية كانت أعلى المحافظات فى عدد المستفيدين ٧٥٣٤ مستفيد تليها محافظة الدقهلية ٧٢٠٨ مستفيد ثم محافظة أسوان ٦٩١٢ مستفيد ، فالغربية ٢٣٦٨ مستفيد ثم القاهرة ٤١٩٥ مستفيد ، أما أقل المحافظات استفادة فهى جنوب سيناء ١٥٩ مستفيد ثم مرسى مطروح ٢٤٥ مستفيد ثم مدينة الأقصر ٣١١ مستفيد ثم الوادى الجديد ٤٤٢ مستفيد فشمال سيناء ٥٥٩ مستفيد فالبحر الأحمر ٧٣٧ مستفيد.

وهو اتجاه يخدم إلى حد كبير التنمية المحلية فى المحليات ولو أن بعض المحافظات تحتاج إلى اهتمام أكبر .

خامساً : دور صندوق التنمية المحلية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة :

يشترك صندوق التنمية المحلية مع الصندوق الاجتماعى للتنمية فى أن كلاهما يقومان بتمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة ومن منظور أنه من المأمول أن يقوم صندوق التنمية المحلية بالعبء الأكبر فى تنمية المشروعات الاقتصادية الريفية من خلال برنامج التنمية الريفية المتكاملة "شروق" دعماً للعملية التنمية وتوفير فرص الاستثمار فى القرية مما يزيد فرص العمل لدى الشباب وزيادة الإنتاج وعدالة توزيع الفوائد مما يساعد على الاستقرار الاجتماعى على مستوى القرية والمحليات .

ولذلك فمن الضرورى أن يتم تناول بشىء من التحليل دور صندوق التنمية المحلية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة من خلال النقاط التالية :

١ - التعريف بصندوق التنمية المحلية وآلياته :

أنشىء صندوق التنمية المحلية فى إطار جهاز بناء وتنمية القرية المصري بموجب القرار الجمهورى رقم ٣١٠ لسنة ١٩٧٨ وبدأ تداول نشاطه اعتباراً من نوفمبر ١٩٧٩ ، وقد تم إنشاء صندوق التنمية المحلية بناء على اتفاقية التنمية الأمريكية بين كل من جهاز بناء وتنمية القرية المصرية وهيئة التنمية الدولية الأمريكية وقد استخدم الصندوق ما أتيح له

من منحة ، وما نتج عنها من أقساط قروض فى تمويل قروض جديدة لتمويل الاستثمارات فى المشروعات ذات العائد الاقتصادى بالقرية المصرية بهدف تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً من خلال ما يتم تنفيذه من مشروعات اقتصادية تعمل على توفير احتياجات القرية من السلع والخدمات ويستهدف صندوق التنمية المحلية فى هذا الإطار أيضاً ، تنمية مدخرات المواطنين باستثمارها فى مشروعات انتاجية تعمل على رفع المستوى المعيشى لأبناء القرية وترفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى وتخلق فرص عمل جديدة لطالبى العمل .

ووفقاً للأهداف والمفاهيم والمناهج الواردة فى برنامج التنمية الريفية المتكاملة " شروق " فإنه من أول أكتوبر ١٩٩٤ ، وباعتباره آلية تمويلية مناسبة فإن الصندوق يهدف إلى توفير القروض المطلوبة لتمويل المشروعات الاقتصادية ذات العائد المالى التى تنفذ علىالمستوى المحلى بعد الدراسة الإيجابية لجدواها من خلال أرصدته المخصصة للاقراض فى المشروعات المختلفة ، سواء مشروعات الإنتاج السلعى ، أو مشروعات التسويق أو المشروعات الخدمية ذات العائد على الاستثمار المناسب .

ويعتمد الصندوق فى تمويل المشروعات على مجموعة من معايير الجدوى الاقتصادية وأهمها أن تغطى عوائد المشروع أقساط سداد القرض، بعد سداد كافة تكاليف التشغيل ، وأن يتيح فرص عمل أكثر ، ويكون المشروع الممول الأقل فى التكلفة الاستثمارية لفرصة العمل الواحدة ، ويتيح فرصاً للتكامل مع مشروعات تنموية أخرى على النطاق المحلى ، والأقصر فى فترة الاسترداد ، والأكثر محافظة على البيئة .

علماً بأن حجم القرض لا يتجاوز ٨٠٪ من قيمة الاستثمارات المطلوبة لتنفيذ المشروع على أن يقوم طالب القرض بتدبير النسبة الباقية ذاتيا ، ويمنح الصندوق قروضاً قصيرة الأجل تسدد خلال عامين وقروض متوسطة الأجل تسدد خلال أربع سنوات وقروض طويلة الأجل تسدد على مدى يزيد عن أربع سنوات .

ولا يتعامل الصندوق بأسعار فائدة ، ويحصل فقط على مصروفات إدارية تقدر على أساس الأسعار السائدة فى سوق النقد والتى يعلنها البنك

المركزى فى بداية الشهر الذى يتم فيه إبرام عقد القرض بعد تخفيضها بنسبة ٢٠٪ أى أقل بنسبة الخمس عن الأسعار السائدة فى السوق .

كما يمنح الصندوق خصماً إضافياً حسب نوع المشروع وطبيعة القرض والمنطقة الجغرافية التى ينفذ بها المشروع .

٢ ـ مساهمة صندوق التنمية المحلية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة :

ويمكن التعرف على مدى مساهمة صندوق التنمية المحلية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة بالمحليات من خلال المؤشرين التاليين:

١ ـ يشير الأداء الإجمالى لصندوق التنمية المحلية أن إجمالى عدد المشروعات الصغيرة التى تم تنفيذها حتى ١٩٩٤/١٢/٣١ تبلغ جملة استثماراتها ١٠٢,٤ مليون جنيه منها نحو ٥٨,٨ مليون جنيه قروضاً ونحو ٤٣,٧ مليون جنيه مشاركة ذاتية من الجهات المقرضة.

وقد بلغ إجمالى عدد المستفيدين من هذه المشروعات ٣٣١٢٩ فرداً ويمتد نشاط الصندوق جغرافياً إلى جميع المحافظات وقد أدى اعتماد الصندوق على الوحدات المحلية كوكلاء إلى إذكاء دورها التنموى فى خفض تكلفة عملياته إلى حد بعيد .

٢ ـ المشاركة فى تمويل المشروعات المدرجة فى برنامج التنمية الريفية المتكاملة " شروق" ذلك البرنامج الذى يعمل على تنمية البيئة المحلية والتنمية الاقتصادية المحلية ، والتنمية البشرية المحلية ، والذى وضع له مخطط زمنى لكى يدخل جميع القرى عام ٢٠٠١ على أن يستمر حتى عام ٢٠١٢ لينقل القرية المصرية أوضاع أفضل من التقدم والارتقاء بمستوى المشاركة الشعبية فى احداث التقدم المنشود.

وتبلغ إجمالى تكاليف البرامج الاستثمارية من ١٩٩٥/١٩٩٤ ــ ٢٠١٢ حوالى ١٦١ مليار جنيه تبلغ مساهمة الحكومة حوالى ٥٧,٥ مليار جنيه والجهود الشعبية حوالى ٦٢,٥ مليار جنيه والقروض ٤٣ مليار جنيه .

ومن المأمول أن تتزايد مشاركة صندوق التنميـة المحلية فـى تمويـل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة الداخلة فى البرنامج .

وللتعرف على مدى مساهمة صندوق التنمية المحلية فى تمويـل الاستثمار فى المشروعات الداخلة فى برنامج " شروق" يمكن النظر إلى الجدول التالى رقم (٢).

جدول رقم (٢)
مساهمة صندوق التنمية المحلية فى تمويل المشروعات
المنفذة من برنامج شروق عام ٩٩/٢٠٠٠

(القيمة بالألف جنيه)

النشــاط	عدد المشروعات	مشاركة	حكومة	صندوق التنمية المحلية	منح	إجمالى
البنية الأساسية	٢٨٨	٢٠٩١٣	٥٨٧٥٥	–	١٢٨٤٤	٩٢٥١٢
تنمية بشرية ومؤسسية	٢٧٣	٨٠٤٢	٢٨٩٩٥	–	٣٥٦٧	٤٠٦٠٤
تنمية اقتصادية	٦٨٠	١٥٠٠٠	–	٣٥٠٠٠	–	٥٠٠٠٠
المجمـوع	١٢٤١	٣٤٩٥٥	٨٧٧٥٠	٣٥٠٠٠	١٦٤١١	١٨٣١١٦

المصدر : وزارة الإدارة المحلية ، جهاز بناء وتنمية القرية المصرية .

ويتضح من الجدول أن مساهمة صندوق التنميـة المحليـة كـانت ٣٥ مليون جنيها من إجمالى استثمارات حوالى ١٨٣ مليون جنيه مصرى وبنسبة ١٩٪ فقط .

ولعل ذلك يشير إلى ضعف مساهمة صندوق التنميـة المحليـة فـى تمويل الاستثمار فى المشروعات ومن المأمول أن تـزداد تلك المساهمة فـى المستقبل. مع ملاحظة أنـه يعاب على التمويل من خلال صندوق التنميـة المحلية، بأنه يتسم بتعدد الإجـراءات الإدارية ، وهو ما يتطب تبسيط تلك الإجراءات لزيـادة تدفق القروض إلى المستفيدين ، ويدعم ذلك ضرورة البحث فى الوسائل الملائمة لزيادة التمويل المحلى للصندوق لتزداد موارده بدلاً من الاعتماد فقط على المعونات الخارجية التى كادت أن تتوقف .

الخلاصـــة

حاول المبحث فى إطار الحاجة المتزايدة للاستثمار فــى المشـروعات الصغيرة من أجل احداث المزيد من التنمية المحلية فى المحليات فـى مرحلـة الإصــلاح الاقتصــادى ، التعــرف علــى المقصــود بالمشــروعات الصغـيرة وايضاح خصائصهـا ومزاياهـا ومشـاكلها التمويليـة ومـدى حاجتهـا إلـى آليـة خاصــة للتمويـل ، ممـا تطلـب البحـث فـى تحديـد دور كـل مـن الصنـدوق الاجتماعى للتنمية وصندوق التنمية المحلية فى هذا المجال .

وقد انتهى المبحث إلى عدد من النتائج لعل من أهمها :

١ ـ أنه لا يوجد اتفاق على المقصود بالمشروعات الصغيرة ، فهو مفهوم ديناميكى متحرك ، يختلف من دولة لأخرى ومن زمن لآخر ، ومـن جهة إدارية لأخرى ، ومن جهة تمويليـة لأخـرى ، وقد تطلـب ذلـك محاولة اقتراح مفهوم يتلائم مع الآلية التى يتم التعـامل بهـا مـن قبـل جهات التمويل فى مصر مع تلك المشروعات .

٢ ـ اتضح أن الخصائص والمزايا التى تتمتع بها المشـروعات الصغيرة ومجموعـة التحـولات والظـروف التـى مـر بهـا الاقتصـاد المصـرى وبالتبعيـة المحليـات وتزايد مشـكلة البطالـة والفقـر ، فـى مرحلـة الإصلاح الاقتصادى فى التسعينات ، ونمو الطلب على الاستثمار فى المشروعات الصغيرة ، كلها تحتم ضرورة التوسع فى الاستثمار فـى المشروعات الصغيرة ، لقدرتها فيما يتعلق بالمحليات علـى الانتشـار بقوة فـى المحليـات والمجتمعـات المحليـة ، ممـا يتيـح نشـر الرفاهيـة وتحسين مستوى المعيشة والتوزيع العادل لثمار التنمية ، بل وتحقيـق التنمية المحلية المنشودة فى كل محافظـات مصـر بدرجـة عاليـة مـن الكفاءة .

٣ ـ تبيــن مــن المبحــث أنــه رغــم أن العــائق الرئيســى لنمــو وتنميــة المشروعات الصغيرة كان يتمثل فى نقص رأس المال اللازم لتمويـل الأصـول الثابتـة والمتداولـة ، إلا أن هـذه المشـروعات اتضـح أنهـا تعـانى مـن الكثير مـن المشـاكل التمويليـة عنـد تعاملهـا مـع البنـوك وجهات التمويل نظراً لارتفاع مخاطر الاسـتثمار فيهـا ، وانحصـرت

أهم هذه المشاكل فى عزوف البنوك عن أقراض تلك المشروعات ، ومطالبتها بضمانات كبيرة ، وارتفاع سعر الفائدة على القروض الممنوحة لها، وعدم تحمس البنوك لاقراضها لصغر حجم معاملاتها، وانفصال جانب العرض والطلب على القروض المصرفية الخاصة بالمشروعات الصغيرة ، بالإضافة إلى طول إجراءات منح القروض إلى تلك المشروعات مما أدى إلى استنتاج أن المشروعات الصغيرة تحتاج بشدة إلى آلية تمويلية خاصة تعمل على إتاحة التمويل اللازم لها بما يتلاءم مع ظروفها وخصائصها ، ويعظم من مزاياها .

٤ - وبالبحث فى دور الصندوق الاجتماعى للتنمية ، فقد اتضح أنه قام بدور فعال إلى حد كبير فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة، حيث أنه إذا كان ما أتيح من موارد للصندوق قد وصل إلى حوالى ٢ مليار جنيه فإن ما تم توظيفه لتمويل المشروعات الصغيرة وصل إلى ٥٠٪ من هذا المبلغ ، مع امتلاكه آلية الاستهداف الفعال Effective Targeting تجعله يصل بسهولة إلى المستهدفين ، وبالتالى يصل إلى جذور المجتمعات الأقل نمواً وبالتالى الوصول للمحليات والمجتمعات المحلية فى كل محافظات مصر .

إلا أنه لازال أداء الصندوق الاجتماعى للتنمية يحتاج إلى تحسين فى هذا المجال حيث اتضح بعض التفاوت ما بين المحافظات فيما يتعلق بالاستفادة من قروضه ، من ناحية أخرى افتقاده إلى المشروعات التى تعمل على تسويق المشروعات الإنتاجية ناهيك عن ضعف عملية المتابعة وافتقاده آلية فعالة ومعالجة المشكلات التى تعانى منها المشروعات الصغيرة والتى بدأت تظهر على السطح فى بعض المشاهدات والمنتديات والمناقشات الدائرة فى الوقت الحاضر.

٥ - أما عن دور صندوق التنمية المحلية فى إطار برنامج التنمية الريفية المتكاملة "شروق " فيعتبر ضعيف ويحتاج إلى أن يلعب دوراً أكبر من ذلك إذا كان من المأمول أن يشارك هذا الصندوق بالعبء الأكبر فى تنمية المشروعات الاقتصادية الريفية .

وبناء على كل هذه النتائج فإنه يمكن طرح عدد من التوصيات لعل من أهمها :

١ ـ إجراء المزيد من الدراسات والبحوث الميدانية الممولة من الصندوق الاجتماعى لمعالجة مشاكل تمويل المشروعات الصغيرة والعمل على تقليل مخاطر الاستثمار فيها.

٢ ـ مسح إمكانات التنمية فى مختلف المحافظات والأقاليم وتوزيع المشروعات والاستثمارات عليها بما يتلائم والميزة النسبية بل والتنافسية لكل محافظة ومجتمع محلى مما يزيد من كفاءة استخدام الأموال المخصصة لتمويل الاستثمارات فى المشروعات الصغيرة ، وتحديد مناطق توطن المشروعات الصغيرة .

٣ ـ زيادة تمويل الاستثمار فى المشروعات التى تعمل على تسويق منتجات المشروعات الصغيرة .

٤ ـ التنسيق بين صناديق وجهات التمويل المتعلقة بتمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة وفى مقدمتها الصندوق الاجتماعى للتنمية وصندوق التنمية المحلية ، بل والتعاون بدرجة أكثر فعالية مع شركة ضمان مخاطر الاستثمار فى المشروعات الصغيرة تلك الشركة التى تعمل منذ عام ١٩٩١ ، للتيسير على المشروعات الصغيرة فيما يتعلق بالحصول على قروض تمويل الاستثمار فى أنشطتها.

٥ ـ لابد من تقوية عمليات المتابعة وبخاصة من جانب الصندوق الاجتماعى للتنمية من خلال تخصيص مخصصات أكثر لهذا المجال وإمكانيات أكبر لتحقيق فعالية وكفاءة أعلى من خلال إجراء دراسات الحصر والتحليل والتطوير فى الأداء ، ومواجهة المشاكل الناشئة بصورة مدروسة وعلمية .

٦ ـ مع ملاحظة أن الصندوق الاجتماعى للتنمية وصندوق التنمية المحلية، يحصلان على النسبة الغالبة من مواردهما المتاحة من موارد خارجية فى شكل منح ، فإنه يصبح من الواجب التوصية

بضـرورة بحث مـدى إمكانيـة زيـادة المـوارد الماليـة مـن المصـادر المحلية لكليهما .

فالصندوق الاجتماعى للتنمية يمكن أن تخصص له نسبة معينـة مـن عوائد البيع فى عمليـات الخصخصـة التـى تتم فـى المرحلـة الحاليـة والمستقبلية لزيادة موارده وضمان استمرار دوره خلال وبعـد انتهـاء مراحل برنامج الإصلاح الاقتصادى ، بل البحث فى توفير مصـادر أخرى أيضا .

وكذلك صندوق التنمية المحلية يحتاج إلى زيادة موارده مـن مصـادر محلية حتى يستطيع القيـام بـدوره المـأمول فـى تمويـل المشـروعات الاقتصاديـة الريفيـة فـى البرنـامج الطمـوح الخـاص بالتنميـة الريفيـة المتكاملة " شروق".

ولعل دعوتنا إلى زيـادة مـوارد هذيـن الصندوقيـن تـأتى مـن منطلـق الاقتناع بتمتعهما بألية تمويلية خاصة أكـثر فعاليـة مـن بـاقى جهـات التمويـل الأخرى فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة المؤهلـة بقوة لزيـادة معدلات التنميـة المحليـة بالمحليـات ، وزيـادة الرفاهيـة ومسـتويات المعيشـة لأكبر قدر ممكن من المسـتفيدين مـن سـكان مصـر ، ومـن هنـا يتحقـق مبدأ " شعبية التنمية " وإحساس أفراد المجتمع بثمار التنمية ، بل والتفاعل الأكثر جدوى بيـن اتجاهـات وأهـداف الاسـتثمار فـى المحليـات واتجاهـات وأهـداف الاستثمار القومى للوصول بـالمجتمع المصـرى إلـى وضـع أفضـل ينعـم فيـه الجميع بالرفاهية والاستقرار .

المبحث الثالث
دور البنوك المتخصصة
فى تمويل الاستثمار بالمحليات

لعل من المعروف أن البنوك المتخصصة نظراً لطبيعة تكوينها وخصائصها ، تركز نشاطها على تمويل مشروعات التنمية الاقتصادية فى مجالات الزراعة والصناعة والإسكان وغيرها ، حتى أن البعض يطلق عليها أحياناً بنوك التنمية .

وفى هذا الإطار من المفترض أن تلعب تلك البنوك دوراً متزايداً فى تمويل الاستثمار بالمحليات من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية نظراً لأنها أقرب أنواع البنوك التى يمكن أن تقوم بهذا الدور فى المحليات من خلال أنشطتها وانتشارها فى القرى والوحدات المحلية المختلفة ، وخاصة مع التحول إلى آليات السوق وتطبيق برنامج الاصلاح الاقتصادى .

وإذا كان الاتجاه فى النصف الثانى من التسعينات فى مصر ، يشير إلى أن القائمين على السياسة الاقتصادية يركزون اهتمامهم بدرجة كبيرة على ضرورة النهوض بالمحليات وبالتالى العمل على ضرورة دفع وتشجيع وزيادة الاستثمار فى المحليات ، وفى إطار الربط بين الاستثمار القومى وتوجهاته وبين الاستثمار فى المحليات وتوجهات التنمية المحلية .

فإنه يصبح من الأهمية بمكان ، العمل على إجراء محاولة للتعرف على دور البنوك المتخصصة فى تمويل الاستثمارات فى فترة التسعينات مع التركيز وبصفة خاصة على دور كل من بنك التنمية الصناعية المصرى وبنك التنمية والائتمان الزراعى فى هذا المجال .

ومن هذا المدخل يتحدد الهدف من تلك الورقة البحثية وعلى ذلك يمكن تناول الموضوعات التالية :

أولاً : البنوك المتخصصة وعلاقتها بتمويل الاستثمار فى المحليات .

ثانيا: تطور التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة للأنشطة الاقتصادية خلال الفترة من ١٩٩٠ ـ ١٩٩٩ .

ثالثا : مدى مساهمة بنك التنمية والائتمان الزراعى فى تمويل الاستثمار بالمحليات .

رابعا: مدى مساهمة بنك التنمية الصناعية المصرى فى تمويل الاستثمار بالمحليات .

خامسا: ملاحظات على أداء البنوك المتخصصة فى مرحلة الإصلاح الاقتصادى.

سادسا: الخلاصة والتوصيات .

أولاً : البنوك المتخصصة وعلاقتها بتمويل الاستثمار فى المحليات:

١ ـ التعريف بالبنوك المتخصصة :

يتمحور مفهوم البنوك المتخصصة حول كونها مجموعة من مؤسسات ومنظمات الوساطة المالية والتمويلية التى تعمل على تمويل الاستثمار فى المشروعات الاقتصادية الصناعية والزراعية والتجارية والعقارية ، وفقاً لتخصص كل بنك ، ويرجع السبب فى هذا التخصص إلى ما تقتضيه ظروف تمويل كل من هذه المشروعات ذات الطبيعة المتباينة. وبالتالى يختلف أجل ونوعية التسهيلات التى تمنحها هذه البنوك وفقاً لنوع كل منها .

ويلاحظ من ناحية أخرى أن ما يميز البنوك المتخصصة ويعمق مفهومها ، أن معظم مواردها لا تستقيها من الودائع كما هو الحال فى البنوك التجارية ، وإذا قبلت بعض الودائع فإنها لا تمثل المورد الرئيسى للتوظيف، حيث لا يمثل قبول الودائع إحدى الوظائف المعتادة لها ، ولذلك يمكن اعتبار تلك البنوك محور النشاط النقدى فى آلية التمويل المحلى التى تربط بين قطاعات الادخار والاستثمار .

وبناء على ذلك تعتمد فى مواردها على رأس المال أو ما يخصص لها من الموازنة العامة للدولة ان كان اقتصادها موجهاً ، ومن إصدار

الأوراق المالية وخاصة السندات فى سوق الأوراق المالية ، وتكتتب فيها البنوك التجارية كنوع من أنواع الاستثمار لديها ، بالإضافة إلى ما قد تحصل عليه من قروض من البنك المركزى ، وبعض جهات التمويل الخارجية سواء دول أو منظمات دولية .

وبالتالى فإن البنوك المتخصصة لا تستطيع التوسع المستمر فى نشاطها التمويلى إلا فى حدود مواردها وكلما زادت هذه الموارد بمصادرها المختلفة كلما زادت قدرتها على تمويل الاستثمار فى المشروعات الاقتصادية المختلفة والعكس صحيح ، بعكس الحال لدى البنوك التجارية التى تستطيع أن تنمى مواردها عن طريق الودائع بوسائل التحفيز والترغيب المختلفة التى تستخدمها مع المودعين .

وفى ضوء ذلك جاء تعريف المشرع المصرى للبنوك المتخصصة بأنها " تلك التى تقوم بعمليات مصرفية تخدم نوعا محدداً من النشاط الاقتصادى والتى لا يكون قبول الودائع تحت الطلب من أنشطتها الرئيسية ".

وعلى ذلك فقد نشأت تلك البنوك لخدمة أغراض التنمية وتعمل على إتاحة التمويل المتوسط والطويل الأجل للمشروعات الاستثمارية فى القطاعات النوعية ذات الاهتمام مع توفير التمويل اللازم من الموارد الذاتية أو من خلال الموارد الخارجية والأخيرة يتم الاعتماد عليها بدرجة أكثر لزيادة النشاط الاقراضى والاستثمارى لتلك البنوك ويتوقف تعظيم موارد البنوك المتخصصة على :

١ ـ مدى ما توفره الحكومة من قروض ميسرة بالنقد المحلى من الأموال المخصصة للاستثمار أو بالنقد الأجنبى من الدعم والإعانات والقروض التى تحصل عليها الدولة من الدول الأجنبية أو منظمات وهيئات التمويل الدولية .

٢ ـ الحد الائتمانى الذى يمنحه البنك المركزى للبنوك المتخصصة فى إطار نسبة معينة من رأس المال والاحتياطيات .

٣ ـ مدى استيعاب أسواق المال المحلية والإقليمية والبنوك التجارية المقرضة وشركات التأمين للأوراق المالية (السندات) التى تصدرها البنوك المتخصصة لزيادة مواردها .

٤ ـ مدى قدرة تلك البنوك على زيادة مواردها الذاتية من رأس مال واحتياطى ومخصصات .

وجدير بالذكر أن البنوك المتخصصة فى كثير من الدول النامية تعتمد بصفة رئيسية فى الحصول على الموارد الخارجية على الحكومة والبنك المركزى والبنوك التجارية ، وذلك لضيق حجم الأسواق المالية فى تلك الدول ، مع الأخذ فى الاعتبار أن بعض الدول النامية دخلت فى مرحلة ظهور أسواق مالية نشطة وناهضة وواعدة كما حدث فى جنوب شرق آسيا وأخيراً فى سوق الأوراق المالية فى مصر .

وعلى ذلك تنحصر وظائف البنوك المتخصصة فى البحث عن فرص الاستثمار وتنميتها من جانب ، وسد الثغرة بين الاستثمار والادخار من خلال جذب رأس المال الأجنبى من جانب آخر بالإضافة إلى تجميع المدخرات المحلية وجذبها عن طريق تنويع الأصول المالية وتنشيط حركة التعامل فيها.

٢ ـ علاقة البنوك المتخصصة بالاستثمار فى المحليات :

لعل من المعروف أنه يوجد فى مصر العديد من البنوك المتخصصة تتركز فى بنك التنمية الصناعية المصرى ، وبنك التنمية والائتمان الزراعى، وبنك تنمية الصادرات ، والبنوك العقارية ، وبالتأمل فى الوظائف والأهداف الرئيسية لتلك البنوك ، ونشاطها ونوعية القروض التى تمنحها وآجالها وطبيعة الاقتصاد المصرى كاقتصاد نامى فى مرحلة تحول ، فإنه يمكن بسهولة إدراك العلاقة الوطيدة بين البنوك المتخصصة وتمويل الاستثمار فى المحليات ، وتتحدد جوانب تلك العلاقة على النحو التالى :

١ ـ أن الاستثمار فى المحليات يتعلق بالتنمية المحلية وبما أن تلك البنوك هى بنوك تنمية فإنها تكون أقرب فى تمويلها للمحليات أكثر من المجالات الأخرى .

٢ ـ أن تكلفة تقديم القروض والأدوات التمويلية المقدمة للمحليات من البنوك المتخصصة تكون أقل من تكلفة القروض المقدمة من البنوك التجارية ، وبالتالى تصبح تمويل البنوك المتخصصة للاستثمار فى المحليات هو الأكثر ملائمة .

٣ ـ أن آجال القروض الممنوحة من البنوك المتخصصة تتناسب بدرجة أكثر مع الاحتياجات التمويلية للمحليات .

٤ ـ أن طبيعة الموارد التى تحصل عليها البنوك المتخصصة ، تتناسب بدرجة أكثر مع ظروف التنمية المحلية ، حيث تتمثل إحدى بنود هذه الموارد فى شكل منح ومساعدات وقروض ميسرة من الدول المانحة والمنظمات الدولية ، حتى أن تلك الجهات تشترط أحياناً أن يتم استثمارها فى المحليات .

٥ ـ أن توطين الاستثمار فى بعض الأنشطة الرئيسية التى تقوم بها بعض البنوك المتخصصة مثل بنك التنمية والائتمان الزراعى يتركز فى المحليات ، بل أن طبيعة المشروعات التى تقوم بتمويلها البنوك المتخصصة بشكل عام تتواجد بدرجة أكثر فى المحليات والمجتمعات المحلية بصفة عامة .

٦ ـ أن البنوك المتخصصة هى الأكثر تأهلاً لعلاج وتخفيف وتقليل التفاوت الإقليمى بين المحافظات المختلفة ، حيث تتركز الاستثمارات فى القاهرة والإسكندرية للرغبة فى تحقيق أعلى عائد ، فى نفس الوقت يوجد اختلال كبير بين نسبة الاستخدامات الاستثمارية ونسبة التوزيع السكانى فى الكثير منه الأقاليم حيث بلغت نسبة الاستخدامات الاستثمارية ٨٪ فى مقابل ٢٣٪ للتوزيع السكانى فى إقليم الدلتا فى الخطة الخمسية ١٩٩٣/٩٢ ــــ ١٩٩٧/٩٦ ، و ٧٪ فى مقابل ١١,٧٪ فى إقليم شمال الصعيد ، و ٦٪ فى مقابل ١١,٦٪ في إقليم جنوب الصعيد .

ثانياً : تطور التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة للأنشطة الاقتصادية خلال الفترة من ١٩٩٠ ـ ١٩٩٩ :

على ضوء التحليل الخاص بوجود علاقة وطيدة بين التمويل المصرفى المتاح من البنوك المتخصصة والاستثمار فى المحليات ، فإنه يصبح من الضرورى إجراء محاولة للتعرف على حجم ووزن الدور الذى تقوم به البنوك المتخصصة مجتمعة فى مجال إتاحة التمويل المصرفى للأنشطة الاقتصادية ، والوزن النسبى لهذا التمويل من إجمالى التمويل المصرفى المتاح من جميع البنوك ، هذا بالإضافة إلى تحليل تطوير توزيع التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة حسب الأنشطة الاقتصادية المختلفة . وذلك على النحو التالى :

١ ـ تطور التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة بالمقارنة بإجمالى التمويل المصرفى من جميع البنوك :

ويتضح من البيانات المتاحة أن حجم الدور الذى تقوم به البنوك المتخصصة ليس كبيرا فيما يتعلق بالتمويل المصرف للأنشطة الاقتصادية والاستثمارية عموما بل هو محدود نظرا لمحدودية مواردها ويدل على ذلك عدد من المؤشرات هى :

١/١ـ أن حجم التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة كان ٦١٨٩ مليون جنيه عام ١٩٩٠ بينما كان إجمالى التمويل المصرفى من جميع البنوك ٤٨٧٨٩ مليون جنيه ، وقد وصل عام ١٩٩٩ إلى حوالى ١٢٦٣٢ مليون جنيها أى تضاعف مرتين فقط ، بينما وصل إجمالى التمويل المصرفى من البنوك مجتمعة حوالى ١٢٨٨٢٦ مليون جنيها وتضاعف الأخير حوالى ٢,٧ مرة .

٢/١ـ أن معدل النمو السنوى للتمويل المصرفى من البنوك المتخصصة كان أقل من معدل نمو التمويل المصرفى من البنوك مجتمعة خلال الفترة محل الدراسة ، حيث كان معدل نمو التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة فى المتوسط حوالى ١٠,٩٪ بينما كان معدل نمو التمويل المصرفى من البنوك مجتمعة حوالى ١٦,٨٪ .

٣/١- أن نسبة التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة إلى إجمالى التمويل المصرفى من البنوك مجتمعة انخفضت من ١٢,٦٪ عام ١٩٩٠ حتى وصلت إلى ٩,٨٪ عام ١٩٩٩.

وتدل كل هذه المؤشرات بوضوح على أن أداء البنوك المتخصصة ضعيف فيما يتعلق بالتمويل المصرفى للأنشطة الاقتصادية والاستثمارية ولا يتناسب مع الأهداف والوظائف التنموية التى أنشأت من أجلها تلك البنوك والأخطر أن وزنها النسبى فى هذا المجال يتناقص ويتضاءل خلال الفترة محل الدراسة ، وهو ما يؤثر فى النهاية وبالدرجة الأولى على التنمية المستهدفة فى المحليات ، وعلى تمويل الاستثمارات فى المحليات رغم أن الحاجة تشتد إلى هذا النوع من التمويل فى المستقبل القريب والبعيد حتى يتحقق الهدف الاستراتيجى المخطط والخاص بالنهوض بالمحليات فى المرحلة القادمة .

٢ - تطور توزيع التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة حسب الأنشطة الاقتصادية :

وتشير البيانات المتاحة عن تطور توزيع التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة حسب الأنشطة الاقتصادية ، والهيكل النسبى له خلال الفترة ١٩٩٠ _ ١٩٩٩ إلى النتائج التالية :

٢/١- أن الأنشطة السلعية تستحوذ على وزن نسبى ضعيف من التمويل المصرفى للبنوك المتخصصة فالنشاط الزراعى كان يحصل على ٣١٨٨ مليون جنيه من إجمالى التمويل المصرفى المتاح من البنوك المتخصصة والبالغ ٦١٨٩ عام ١٩٩٠ وبنسبة تصل إلى ٥١,٧٪ من إجمالى التمويل المصرفى المتاح من تلك البنوك فى تلك السنة ، بينما فى عام ١٩٩٩ انخفض ما يحصل على النشاط الزراعى إلى ١٠٢٢ مليون جنيه فقط وبنسبة تصل إلى ٨٪ من إجمالى التمويل المصرفى المتاح من البنوك المتخصصة ، ومن ناحية أخرى انخفض النصيب النسبى للنشاط الصناعى من ١٣,٥٪ عام ١٩٩٠ إلى ١١,٥٪ من إجمالى التمويل المصرفى المتاح من البنوك

المتخصصة (رغم أن قيمة ما حصل عليه عام ١٩٩٠ كان ٨٣٦ مليون جنيه ووصل إلى ١٤٦٢ مليون جنيه عام ١٩٩٩).

ولعل تلك المؤشرات تدل على ضعف مساهمة البنوك المتخصصة فى التنمية الاقتصادية بصفة عامة والتنمية المحلية بصفة خاصة .

٢/٢ـ أن الانخفاض النسبى فى نصيب النشاط الزراعى من التمويل المصرفى للبنوك المتخصصة قابلة زيادة كبيرة فى الوزن النسبى للقطاعات غير الموزعة حيث ارتفع وزنها من ٣,٧٪ عام ١٩٩٠ إلى ٥٣,٩٪ عام ١٩٩٩ ، ويبدو أنه حدث إحلال فى عمليات التمويل لصالح الأنشطة فى القطاعات غير الموزعة بدلاً من النشاط الزراعى ، وقد يرجع تفسير ذلك إلى برنامج الإصلاح الاقتصادى وتأثيره على آلية تمويل البنوك المتخصصة للنشاط الزراعى ، ورفع الدعم عن القروض الممنوحة من بنك التنمية والائتمان الزراعى فى طريق تحوله إلى بنك تجارى ، وتحولها إلى قروض تخضع لأسعار الفائدة فى السوق حيث وصل ما يتقاضاه هذا البنك من أسعار فائدة على القروض إلى ١٩٪ عام ١٩٩٢ وبالتالى أخذت تظهر آثار تلك العمليات فى شكل تزايد التمويل فى القطاعات غير الموزعة ، وهى أنشطة تدخل فى القطاع العائلى عندما ينظر إلى توزيع التمويل المصرفى من البنوك المتخصصة بمنظور قطاعى إلى حكومى ، عام ، خاص ، عائلى .

٣/٢ ـ يلاحظ من ناحية أخرى أن أنشطة الخدمات حصلت على ٣١٪ من إجمالى تمويل البنوك المتخصصة عام ١٩٩٠ ، و ٢٦,٥٪ عام ١٩٩٩ ، لتأتى فى المرتبة الثانية من ناحية الوزن النسبى بعد القطاعات غير الموزعة فيما يتعلق بالتمويل المصرفى للبنوك المتخصصة .

ويبدو أن تركز التمويل المصرفى للبنوك المتخصصة فى الأنشطة الخدمية والقطاعات غير الموزعة يحتاج إلى إعادة نظر ، عندما يؤخذ فى الاعتبار الدور التنموى المطلوب تزايده للبنوك المتخصصة وخاصة فيما يتعلق بالتنمية المحلية وعلى الأخص فى الأنشطة الزراعية والصناعية .

ولعل تلك النتائج تحتاج إلى الاقتراب بدرجة أكثر لمحاولة تحديد مدى مساهمة البنوك المتخصصة فى تمويل الاستثمارات بالمحليات ، ولهذا الغرض فقد تم اختيار بنك التنمية والائتمان الزراعى ، وبنك التنمية الصناعية المصرى ، لالتصاق معظم أنشطتها بالمحليات ، بالإضافة إلى ما أظهرته المؤشرات السابقة من تدنى وضعف مساهمة البنوك المتخصصة فى تمويل الأنشطة الزراعية والصناعية والتى من المفترض أن تقوم عليهما عمليات التنمية فى المستقبل بل ومن خلالهما يمكن الربط بين التنمية الاقتصادية على المستوى القومى والتنمية المحلية .

ثالثاً : مدى مساهمة بنك التنمية والائتمان الزراعى فى تمويل الاستثمار فى المحليات :

لعل من الضرورى الإشارة إلى أن بنك التنمية والائتمان الزراعى قد تم إنشائه بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ عندما تم تحويل المؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعى والتعاونى إلى هيئة قابضة تكون لها الشخصية الاعتبارية المستقلة ، ويتبع هذا البنك بنوك التسليف الزراعى والتعاونى بالمحافظات والمنشأة بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٤ وتسمى بنوك التنمية الزراعية وتتولى تحقيق أغراض البنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى ، ولها أن تنشىء وحدات تابعة لها فى أنحاء الجمهورية تسمى بنوك القرية .

ومن ناحية أخرى فقد بلغ عدد بنوك التنمية بالمحافظات ١٧ بنك كما بلغ عدد بنوك القرى حوالى ٨٠ بنك قرية يتبعها ٤٣١٨ مندوبية موزعة فى ١٥٥ فرع منتشرة فى المحافظات والقرى حيث توجد خدمات البنك فى كل قرية على أساس ألا تتجاوز المسافة بين أى مزارع وبنك القرية التابع له حوالى ٥ كيلو مترات .

وتتحدد أهداف بنك التنمية والائتمان الزراعى من خلال نص المادة الثالثة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٧٦ ، والتى تشير إلى أن أهدافه الرئيسية تتلخص فى توفير الائتمان الزراعى والتمويل لكافة الأنشطة الزراعية والريفية على مستوى الجمهورية وحتى مستوى القرية ومتابعة برامجه ومراقبة تنفيذه فى إطار السياسة العامة للدولة ، فيما يمكن تسميته بالتخطيط

المركزى للائتمان الزراعى والتمويل التعاونى ، ويتضمن ذلك أيضا توفير كافة مستلزمات الإنتاج سواء بالاستيراد أو من الإنتاج المحلى ، ووضع سياسة توزيعها بالنقد أو بالأجل ، كما يعمل على المساهمة فى رؤوس اموال بعض المنشآت والشركات التى يتصل نشاطها بالتنمية الزراعية وتقديم التمويل والخدمات المصرفية لوحدات الإدارة المحلية ومشروعات الجمعيات التعاونية على اختلاف أغراضها ، والقيام بجميع الأعمال المصرفية لخدمة أغراض الاستيراد والتصدير فى مجالات نشاط البنك .

كما تضيف المادة الرابعة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٧٦ بأن تقوم بنوك التنمية والائتمان الزراعى بالمحافظات وفروعها وبنوك القرية ووحدات البنك الرئيسى بتنفيذ أغراضه ، ويحق لها إقراض الجمعيات التعاونية الزراعية لمباشرة جميع الأغراض الإنتاجية التى تقوم بها ولمختلف الآجال ، كذلك اقراض المنشآت التى تعمل فى التنمية الزراعية وتأسيسها أو المشاركة فيها ، بالإضافة إلى اقراض الزراع بما فيهم أعضاء الجمعيات التعاونية الزراعية ، وكذلك القيام بالعمليات المصرفية التى تخدم أغراض الجمعيات التعاونية وأعضائها وقبول الودائع والمدخرات من المتعاملين ومن الجمعيات التعاونية وأعضائها وخدمة أغراض تصريف حاصلات الزراعة بما يحقق النفع العام ، وخلق ونشر الوعى الادخارى المحلى من أجل التنمية المحلية .

ومن ناحية أخرى فقد حددت المادة السابعة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٧٦، أن موارد بنك التنمية والائتمان الزراعى تتحدد من حصيلة أوجه النشاط الذى يباشره وحصيلة ما تخصصه له الدولة ، وما يبرمه من قروض مع البنوك ومؤسسات التمويل الأجنبية والدولية ، وكذلك حصيلة ما يتقرر إصداره من سندات وصافى أرباح البنوك التابعة له بعد اقتطاع ما يتقرر تكوينه من احتياطيات ومخصصات .

وفى إطار هذه الخلفية عن بنك التنمية والائتمان الزراعى يمكن إجراء محاولة للتعرف على مدى مساهمته فى تمويل الاستثمار بالمحليات والتنمية المحلية من خلال النقاط التالية :

١ ـ تطور التمويل المصرفى الممنوح من بنك التنمية والائتمان الزراعى ووزنه النسبى :

يوضح تطور التمويل المصرفى الممنوح من بنك التنمية والائتمان الزراعى ونسبته إلى إجمالى التمويل المصرفى الممنوح من البنوك المتخصصة مجتمعة خلال الفترة من ١٩٩٠ ـ ١٩٩٩ أن حجم ما أتيح من تمويل مصرفى من بنك التنمية والائتمان الزراعى بلغ حتى عام ١٩٩٠ حوالى ٣٧٦٥ مليون جنيه ووصل إلى ٧٣٥٢ مليون جنيه عام ١٩٩٩ ، وبذلك زاد بحوالى ١,٩ مرة عن عام ١٩٩٠ ، وبمعدل نمو بلغ فى المتوسط خلال الفترة ١٠,٤٪ مع ملاحظة أن نسبة التمويل المصرفى من بنك التنمية والائتمان الزراعى إلى إجمالى التمويل المصرفى المتاح من البنوك المتخصصة مجتمعة بلغ ٦٠٪ عام ١٩٩٠ وانخفض إلى حوالى ٥٨٪ عام ١٩٩٩ وبمتوسط خلال الفترة حوالى ٥٥٪.

ويبدو واضحاً أن بنك التنمية والائتمان الزراعى يعتبر وزنه النسبى كبير فيما يتعلق بالتمويل المصرفى المتاح من البنوك المتخصصة مجتمعة ، وبالمقارنة بباقى البنوك المتخصصة الأخرى حيث قام بتوفير أكثر من نصف ما أتاحته البنوك المتخصصة مجتمعة من تمويل مصرفى ، إلا أنه رغم ذلك فإن من الضرورى الإشارة مرة أخرى إلى ما سبق استنتاجه من أن ضعف الدور التنموى والأداء التمويلى للبنوك المتخصصة فى مجموعها، هذا بالإضافة إلى أن المؤشرات والنتائج التى تظهرها البيانات تشير إلى أن الدور التمويلى والتنموى لبنك التنمية والائتمان الزراعى يميل إلى الانخفاض عبر الفترة محل الدراسة .

٢ ـ تطور توزيع القروض الممنوحة من بنك التنمية والائتمان الزراعى حسب آجالها وأغراضها :

يقوم البنك من خلال وظيفته التنموية بالإضافة إلى قيامه بالخدمات المصرفية التى تخدم النشاط الزراعى والمحليات ، بتوفير مجموعة من القروض تختلف فى آجالها ، حيث يمنح القروض قصيرة الأجل التى لا تزيد آجالها عن ١٤ شهر ، ومتوسطة الأجل التى تكون أكثر من ١٤ شهر وأقل

من ٥ سنوات ، وطويلة الأجل التى تكون أكثر من ٥ سنوات وأقل من ١٥ سنة فى شكلها النقدى والعينى .

وتوضح الأوزان النسبية لكل نوع من هذه القروض خلال الفترة ١٩٩٠ ـ ١٩٩٩ أن الوزن النسبى الأكبر كان للقروض قصيرة الأجل حيث وصل النصيب النسبى لتلك القروض إلى حوالى ٧٩,٢٪ عام ١٩٩٩، وتتركز فى قروض الزراعات والثروة الحيوانية التى وصلت فى مجموعها إلى ٧٠,١٪ من إجمالى القروض الممنوحة من بنك التنمية والائتمان الزراعى.

أما القروض متوسطة الأجل فكان وزنها النسبى أقل بكثير من القروض قصيرة الأجل ، حيث وصل نصيبها النسبى من إجمالى القروض الممنوحة من البنك إلى حوالى ٢٠,١٪ عام ١٩٩٩ أى لا تتعدى حوالى ربع القروض قصيرة الأجل ، وخمس القروض الممنوحة من البنك ككل ، وتستحوذ قروض الثروة الحيوانية والدواجن والإنتاج النباتى علىمعظم القروض متوسطة الأجل ، فى حين لم تحظ الثروة السمكية ، والزراعية المحمية والإنتاج النباتى إلا على نسبة ضئيلة للغاية .

وتأتى فى المؤخرة بوزن نسبى ضعيف للغاية ، القروض طويلة الأجل الخاصة باستصلاح واستزراع الأراضى وإنشاء وتطوير نظم الرى والبساتين ، حيث لا تتعدى فى مجموعها نسبة ٠,٧ ٪ فقط من إجمالى القروض الممنوحة من بنك التنمية والائتمان الزراعى .

ولعل تلك النتائج تشير إلى تدنى الدور التنموى لبنك التنمية والائتمان الزراعى ، لانخفاض الوزن النسبى للقروض المتوسطة ، وبالأخص القروض طويلة الأجل ، والتى من المفترض التوسع فيها فى المستقبل لاحداث المزيد من التنمية الزراعية ، والتنمية المحلية .

٣ ـ السياسة التمويلية للبنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى فى ظل التحرر والإصلاح الاقتصادى :

يحاول بنك التنمية والائتمان الزراعى تنفيذ سياسة تمويلية فى مرحلة التحرر والاصلاح الاقتصادى ، تعمل على إعادة هيكة نشاطه التمويلى

وأداءه المصرفى بصورة جوهرية ، ليتكيف مع آليات السوق، ومن ثم يعمل على تركيز نشاطه فى تمويل أنشطة الإنتاج الزراعى الإنتاجية والتسويقية المختلفة مع رفع كفاءة التمويل بتخفيض تكاليف الخدمات التى يقوم بها البنك والتركيز على العمليات الائتمانية والخروج التدريجى من دور توزيع مستلزمات الإنتاج والتوسع فى مختلف صور وبرامج الأوعية الادخارية المختلفة المنافسة مع المؤسسات الائتمانية المختلفة فى جذب المدخرات وتمويل مشروعات مختلفة للقطاع الخاص والعائلى مع توفير الضمانات الكافية دون إسراف ، فضلاً عن تنشيط المتابعة لكفاءة الإقراض وتطبيق المعايير الدولية للحكم على الأداء الائتمانى .

وقد تأثرت السياسة التمويلية لبنك الائتمان والتنمية الزراعى بسياسات الاصلاح الاقتصادى التى طبقت منذ عام ١٩٩١/٩٠ ، كان من أهمها التدرج فى تقليص الدعم الذى كانت تخصصه الدولة للزراع من خلال البنك ، حتى تم إلغاء الدعم نهائياً عن بعض المدخلات الزراعية اعتباراً من ٢٨ مارس ١٩٩٣ ، وأصبحت أسعار الفائدة المصرفية السائدة فى السوق هى التى تطبق على الإنتاج الزراعى ، وتحول البنك إلى الاقتراض من البنوك التجارية بأسعار الفائدة المعلنة فى السوق، ومن ناحية أخرى تم إطلاق حرية الفلاح فى تسويق انتاجه ، والسماح للقطاع الخاص بتداول كافة أنواع مستلزمات الإنتاج الزراعى استيراداً وتصديراً وإنتاجاً ، وتوزيعاً ، واتجاه البنك نحو التخلى عن التعامل فى هذا النشاط الذى كان محتكراً له وقصر دوره على التمويل .

ولعل تلك التغيرات وغيرها ، تتطلب تحديد أهم معالم السياسة التمويلية لبنك التنمية والائتمان الزراعى فى مصر فى الفترة محل الدراسة كما يتضح من التحليل التالى :

١/٣- التمويل الزراعى الموسمى للإنتاج النباتى :

حيث تقوم بنوك التنمية والائتمان الزراعى بالمحافظات بتوفير قروض للإنتاج النباتى بواقع ٧٠٪ من التكلفة الفعلية اللازمة لزراعة كل محصول وللمواسم الثلاثة الصيفى والنيلى والشتوى .

٣/٢- التمويل للنشاط الاستثمارى :

ويغطى هذا الائتمان كافة القروض التى يتقرر منحها لجميع المشروعات الزراعية أو المشروعات المرتبطة بالزراعة وتبلغ نسبة المنح للمشروعات التى يقبل البنك تمويلها بين ٥٠٪ ، ٨٠٪ من إجمالى التكلفة ، وتنقسم القروض الاستثمارية ، إلى قروض قصيرة الأجل التى لا يتجاوز أجلها ١٤ شهرا ، وتشمل قروض التشغيل والتسويق والتداول والصيانة والمشروعات الصغيرة الحرفية والبيئية وذلك فى كافة مجالات المشروعات الزراعية والحيوانية والثروة الداجنة والسمكية ومشروعات التصنيع الزراعى وشراء رؤوس عجول التسمين وغيرها ، وهناك القروض متوسطة الأجل التى يتجاوز أجلها ١٤ شهراً ، وتشمل قروض الإنشاء والتطوير والإحلال والتجديد وشراء رؤوس الماشية والمعدات والأجهزة والآلات الزراعية أو تلك المرتبطة بالنشاط الزراعى وغيرها من الأنشطة والمشروعات المماثلة، وأخيراً توجد القروض طويلة الأجل التى يتجاوز أجلها ٥ سنوات وتشمل قروض استصلاح واستزراع الأراضى وتطوير نظم الرى وإنشاء أو إحلال بساتين النخيل والمانجو والموز .

٣/٣- تمويل تسويق مستلزمات الإنتاج الزراعى :

يتجه البنك فى ظل سياسات الإصلاح الاقتصادى إلى الخروج التدريجى من عمليات توزيع مستلزمات الإنتاج وإحلال بدلاً منه القطاع الخاص والتعاونى للعمل وفقاً لآليات السوق ، لاحداث المنافسة المطلوبة لضمان تحسين الخدمة لصالح الزراعة والمنتجين ، وبحيث يقتصر دور البنك على القيام بعمليات التمويل وقد تحول البنك الى تنفيذ استراتيجية جديدة تشتمل على المحاور التالية :

٣/٣/١- تمويل القطاع الخاص من الشركات والوكلاء والموزعين وتجار التجزئة على مستوى القرية بما يضمن توفير مستلزمات الإنتاج ، فى إطار من المنافسة ، مع وضع حد أقصى لحجم القروض التى يمكن منحها للأفراد والشركات بما يضمن عدم الاحتكار ، مع وجود خطة لتحويل مندوبى البنك إلى تجار على مستوى القرية لتوزيع مستلزمات الإنتاج بعد تدريبهم ، ومنحهم القروض لتدبير هذه

المستلزمات ، وإتاحة تأجير الفراغات التخزينية اللازمة لهم من السعات التخزينية المملوكة للبنك .

٢/٣/٣ـ تمويل الجمعيات التعاونية المنتشرة على مستوى القرى لتوفير مستلزمات الإنتاج وتوزيعها على المزارعين ، وتصبح الجمعيات فى هذه الحالة موزعة فقط والبنك ممول سواء للجمعيات التعاونية أو للزراعة .

٣/٣/٣ـ إنشاء شركات لتدبير وتوزيع مستلزمات الإنتاج يساهم فيها البنك والعاملين فيه وكذا العاملين فى مجال مستلزمات الإنتاج من وكلاء وشركات وغيرهم على ألا تزيد مساهمة البنك عن ٢٠٪ لتكون هذه الشركات قطاع خاص مستقلة ، تعمل على تقديم خدمة أفضل للمزارع ، مع الأخذ فى الاعتبار عدم إعطاء فرصة لظهور الاحتكار .

٤/٣ـ تمويل تسويق الإنتاج الزراعى :

ويدخل البنك فى تمويل مختلف مراحل تسويق هذا الإنتاج بقروض مختلفة وبضمانات مختلفة ، بالإضافة إلى منح قروض لإنشاء محطات التدريج ، والفرز والتعبئة والنقل والتصنيع والحفظ والتصدير سواء على مستوى الأفراد أو الوحدات الصغيرة أو الشركات بأنواعها ، بل والمساهمة فى إنشاء الشركات الخاصة بمراحل التسويق المختلفة ، بل بدأ البنك فى إنشاء وحدة لبيانات السوق لتوفير المعلومات اللازمة لطالبيها ، وأيضا إنشاء فريق دراسات وبحوث التسويق المصرفى للقيام بإجراء الدراسات والبحوث السوقية لمختلف الأنشطة .

وبذا فقد أصبح للبنك دور كبير ومؤثر فى تمويل تسويق المنتجات الزراعية وتشجيع دور القطاع الخاص على مستوى المحليات .

٥/٣ ـ تقديم الخدمات التخزينية للمستثمرين :

حيث يقوم البنك بفروعه فى المحافظات بتأجير سعات تخزين وتقديم خدمات تخزينية من مستودعات ومخازن وشون تحت مظلات منتشرة فى جميع أنحاء الجمهورية مساحتها تبلغ أكثر من ٤ مليون متر مربع وتشمل

٢,٩ مليون متر مربع شون و ١٤٢ ألف متر مربع مظلات ، و ١٥٥ ألف متر مربع مخازن ، ٣٥١ ألف متر مربع مستودعات والعدد المتاح من الشون والمظلات والمخازن والمستودعات هو ٥٠٥ شونه و ٢٩١ مظلة و٤١٧ مخزن ومستودع لخدمة المستثمرين على اختلاف أنشطتهم ، ويتم التعامل بالفئات التخزينية للمتر المربع فى الشهر حسب الجهة والموقع وقيمة المخزون ومدة التخزين .

٦/٣ـ المساهمة فى البنوك الوطنية والشركات :

حيث يقوم البنك بتدعيم شركات الأمن الغذائى والميكنة الزراعية وإنتاج التقاوى والبنوك الوطنية التى يتصل نشاطها بالتنمية الزراعية .

٧/٣ـ تمويل وتنمية المشروعات الصغيرة :

ويتم ذلك من خلال ثلاث محاور رئيسية هى :

١/٧/٣ـ استخدام التسهيلات المتوفرة للبنك فى تنمية المشروعات الصغيرة ومن أهم أنواع المشروعات التى تم تمويلها ، هو التوسع فى مشروع المرأة الريفية ، والأنشطة التى يمولها البنك فى هذا المجال هى منافذ توزيع الخضر ، وفرازات الألبان ، وصناعة الأوانى الفخارية ، وقروض الثروة الحيوانية والداجنية ومنتجات النخيل، وإنتاج الحصر والصوف وغيرها ، وتتراوح قيمة القرض بين ٥٠٠، ٢٠٠ جنيه ، وقد بدأ تطبيق هذا المشروع فى ١٩٩١/١٢/١٥ وقد تم خلال عام ١٩٩٤/٩٣ خدمة ١١٢٤٢٥ مستفيدة ، وبلغ إجمالى القروض الممنوحة لهن حوالى ٨٢ مليون جنيه .

٢/٧/٣ـ توجيه أغلبية المعونات والقروض الأجنبية التى يحصل عليها البنك من مؤسسات التمويل الدولية لتمويل المشروعات الصغيرة ، وفى هذا المجال تم تمويل مشروعات الخدمات الزراعية بالأراضى الجديدة والتحديث الزراعى .

٣/٧/٣ ـ التعاون بين البنك والصندوق الاجتماعى للتنمية فى تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة ، حيث قام الصندوق الاجتماعي بمنح تسهيلات للبنك الرئيسى للتنمية والائتمان الزراعى بلغت ١٠

تسهيلات بقيمة حوالى ١٣٧,٢ مليون جنيه ، وبأسعار فائدة تتراوح بين ١٤٪ ، ١٢٪ وكلها تم توظيفها فى مشروعات صغيرة متنوعة.

ولعل النتيجة التى يمكن الخروج بها فى مجال السياسة التمويلية لبنك التنمية والائتمان الزراعى ، هى أنه من المأمول أن تتركز فى مرحلة إعادة هيكلة النشاط التمويلى للبنك عملية تعظيم الاستثمار فى الأنشطة التنموية بالمحليات التى تؤدى إلى المزيد من التنمية المحلية ، وبدرجة أكثر على تمويل الاستثمار فى المشروعات الصغيرة .

رابعاً :مدى مساهمة بنك التنمية الصناعية المصرى فى تمويل الاستثمار فى المحليات :

لعل من المعروف أن بنك التنمية الصناعية المصرى أنشىء بقرار وزير المالية الصادر بتاريخ ١٩٧٥/٢/١٧ بشأن تأسيسه والنظام الأساسى له الصادر فى ذلك العام ليبدأ نشاطه الفعلى فى أول أغسطس ١٩٧٦ كبنك متخصص عليه تنمية الصناعة بوجه عام ، ومجالى القطاعين الخاص والتعاونى بوجه خاص ، بالإضافة إلى الحرفيين وصغار الصناع والقيام بالأعمال المصرفية الخاصة بهم ، وبالتالى فإن تمويل الاستثمار فى المشروعات الصناعية وبصفة خاصة الواقعة فى المحليات تقع على عاتق بنك التنمية الصناعية المصرى ، وتحقيقاً لذلك فقد كانت بداية البنك برأسمال قدره عشرة ملايين جنيه ، إلا أنه تم زيادته عدة مرات بعد ذلك ، بالإضافة إلى أن البنك يسعى دائماً إلى الاعتماد المتزايد على الموارد الخارجية وأهمها المعونات والقروض من الحكومة والبنك المركزى وبعض مؤسسات التمويل الدولية لاسيما البنك الدولى وبعض مؤسسات التمويل الأوربية والعربية ، ناهيك عن محاول طرح أوراق مالية فى سوق الأوراق المالية ، ويتحمل البنك إضافة إلى مسئوليات التمويل ، ببعض الأعباء والمهام الأخرى ، والتى من أهمها دراسات الجدوى وعقود استيراد الآلات والمعدات ومتابعة خطوات التنفيذ وذلك بالنسبة للمشروعات التى يوافق على تمويلها .

ومن ناحية أخرى فقد أنشأ البنك عام ١٩٧٩ إدارة متخصصة للمشروعات الصغيرة كى تتولى تسهيل مهام أصحاب هذه المشروعات وتعمل على تيسير الإجراءات المطلوبة منهم للحصول على التمويل اللازم ،

وهو ما يخدم الاستثمار بالمحليات بدرجة أكثر وخاصة إذا زاد هذا النوع من التمويل الخاص بالاستثمار فى المشروعات الصغيرة .

علماً بأن بنك التنمية الصناعية يمنح عدة أنواع من القروض والتسهيلات ، منها الطويلة الأجل ، والمتوسطة الأجل ، والقصيرة الأجل، بشروط وأسعار فائدة خاصة مع ملاحظة تغير أسعار الفائدة الممنوحة لتكون مسايرة للأسعار السائدة فى مرحلة تطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادى والتكيف الهيكلى التى بدأت عام ١٩٩١.

ولعل محاولة التعرف على دور بنك التنمية الصناعية المصرى فى تمويل الاستثمار بالمحليات تقتضى التعامل مع مؤشرين أساسيين أولهما مدى مساهمة البنك فى تمويل الاستثمار فى الصناعات الصغيرة ، وثانيهما الهيكل النسبى لتوزيع القروض الممنوحة من البنك للمحافظات .

١ - مدى مساهمة بنك التنمية الصناعية المصرى فى تمويل الصناعات الصغيرة :

يعرف بنك التنمية الصناعية المصرى للمشروعات الصناعية الصغيرة بأنها المشروعات التى لا تزيد أصولها الثابتة (بدون الأرض والمبانى) عن مليون وأربعمائة ألف جنيه ولا يتجاوز عدد المشتغلين بها عن مائة عامل .

وبافتراض أن مشروعات الصناعات الصغيرة تنتشر بدرجة أكثر على مستوى المجتمعات المحلية والمحليات عموماً بدرجة أكثر من الصناعات الكبيرة ، فإنه يمكن الاعتماد على المؤشر الخاص بتطور نسبة تمويل بنك التنمية الصناعية المصرى للصناعات الصغيرة .

ويتضح من البيانات المتاحة أنه فى عام ١٩٩٠ كان نصيب المشروعات الصناعية الصغيرة حوالى ٨٥,٤ مليون جنيه من إجمالى القروض الممنوحة للصناعة البالغة حوالى ١٩٤,٥ مليون جنيه وبنسبة تصل إلى ٤٣,٨٪ ، وفى عام ١٩٩٩ فقد زاد نصيب المشروعات الصناعية الصغيرة حيث بلغ ٢٦٨ مليون جنيه من إجمالى القروض الممنوحة للصناعة البالغة حوالى ٥٤٩ مليون جنيه وبنسبة ٤٨,٨٪ ، وبالتالى ازداد الوزن

النسبى لتمويل بنك التنمية الصناعية المصرى ، للاستثمار فى مشروعات الصناعات الصغيرة مع الأخذ فى الاعتبار أن تلك النسبة تحتاج إلى زيادة أكبر ، وفى نفس الوقت فإن بنك التنمية الصناعية المصرى يحتاج إلى زيادة موارده حتى تزداد قدرته بدرجة أكثر على تمويل الاستثمار وخاصة فى مشروعات الصناعات الصغيرة وخاصة إذا لوحظ أن معدلات الفائدة على قروض الصناعات الصغيرة مرتفعة جداً وبالمقارنة بالصناعات الكبيرة الأمر الذى يدعم الصناعات الكبيرة على حساب مثيلاتها فى الصناعات الصغيرة حيث يقترب متوسط سعر الفائدة على القروض الممنوحة للصناعات الصغيرة من حوالى ٢٠٪ وهو ما لا تستطيع أن تتحمله تلك الصناعات بأى حال .

٢ ـ الهيكل النسبى لتوزيع القروض الصناعية الممنوحة وعدد المشروعات حسب المحافظات :

وتشير البيانات إلى أن محافظتى القاهرة والإسكندرية فقط تستحوذان على ٥٢٪ من إجمالى القروض الصناعية الممنوحة من بنك التنمية الصناعية المصرى حتى عام ١٩٩٩ (٤٠٪ ، ١٢٪ على التوالى) ، ومن ناحية أخرى بلغ الوزن النسبى لعدد المشروعات التى يتم تمويلها فى المحافظتين حوالى ٦٠٪ من إجمالى عدد المشروعات فى كل المحافظات ، (٣٥٪ ، ٢٥٪ على التوالى)، مع ملاحظة ضعف الوزن النسبى بصفة خاصة لمحافظات القناة ووجه قبلى .

ولعل ذلك يؤدى إلى استنتاج أن مساهمة بنك التنمية الصناعية المصرى على مستوى المحافظات تحتاج إلى إعادة هيكلة حتى يزداد دور البنك فى تمويل الاستثمار على مستوى المحليات .

خامساً: ملاحظات على أداء البنوك المتخصصة فى مرحلة الإصلاح الاقتصادى :

يشير التحليل فى النقاط السابقة إلى أن أداء البنوك المتخصصة فيما يتعلق بتمويل الاستثمار فى المحليات لا يتم بالدرجة المطلوبة ، وهو ما يحتاج إلى إعادة نظر ، لأن تلك البنوك فى رأينا يمكن أن تلعب دوراً كبيراً ومتزايداً فى هذا المجال أكثر من البنوك الأخرى ، نظراً لطبيعتها ورسالتها

فـى المجتمـع أو الاقتصـاد القومـى وسـعيها إلـى التنميـة الاقتصاديـة والتنميـة المحلية.

مع ملاحظة أن سياسات الإصلاح الاقتصادى التـى طبقت يمكن أن تكون قد أثرت على أداء تلك البنوك من ناحية ارتفـاع تكلفـة القـروض منهـا بعد تحرير سعر الفائدة ، وانخفاض تدفق بعض الموارد وخاصة مـن البنـوك التجارية إلى تلك البنوك لارتفاع تكلفتها ، وأصبح هناك ضغط من أجل اتجاه تلك البنوك إلى القيام بعملياتها بأسعار فائدة مرتفعة ، وغير مدعمة كما كانت قبل ذلك ، بل ودخولها فى حالة من التنافسية مع البنوك التجارية على جذب الودائع فى محاولة لزيادة الموارد ، وكما هو معروف أن جذب الودائع ليس من الوظائف الرئيسية للبنوك المتخصصة ، فقـد يـؤدى ذلـك إلـى عدم تدفـق الودائع بالقدر المطلوب على تلك البنوك ، ناهيك عن تحولها بـالتدريج إلـى بنـوك تجاريـة مثلهـا فـى ذلـك مثـل أى بنـك تجـارى وهـو مخالفـاً لطبيعتهـا ورسالتها وبالتالى تفقد ذاتيتها وخصوصيتها مما يؤثـر بالسـالب علـى تحقيـق أهدافها .

ومـن ناحيـة أخـرى أن البنـوك المتخصصـة لـم تتكيـف بعـد مـع الاصلاحات الاقتصادية التى تمت ، وعلى سبيل المثـال فـإن هـذه البنـوك لـم تستغل سـوق الأوراق الماليـة الناشـئة فـى مصـر فـى مرحلـة الإصـلاح الاقتصادى، لتصدر من خلالها أوراق مالية تزيد من مواردها بشـكل مستمر وتزيد قدرتها بالتالى على تمويل الاستثمار وبالأخص فى المحليات ، ويكـون اتمويـل مـن خـلال سـوق الأوراق الماليـة بمثابـة البديـل سـواء مـن البنـك المركزى، أو البنوك التجارية أو حتى الحكومة .

ولعل ذلك يلفت النظر إلى أن البنوك المتخصصـة تحتـاج إلـى إعـادة هيكلة أدائها ونشاطها ومواردها حتـى تـزداد قدرتهـا علـى تمويـل الاستثمار وبخاصة فى المحليات .

سادساً : الخلاصة والتوصيات :

١ ـ الخلاصـة :

فى ضوء اتجاه السياسة الاقتصادية إلى تركيز الاهتمام بدرجة كبيرة على ضرورة النهوض بالمحليات وبالتالى العمل على ضرورة دفع وتشجيع وزيادة الاستثمار فى المحليات ، وفى إطار الربط بين الاستثمار القومى وتوجهاته وبين الاستثمار فى المحليات ، ونظرا لطبيعة تكوين وخصائص البنوك المتخصصة كبنوك تنمية فقد جرت محاولة للتعرف على دور تلك البنوك فى زيادة الاستثمار فى المحليات من خلال قيامها بعمليات التمويل المختلفة وتوفير مقادير متزايدة من القروض والمساهمات التمويلية للأنشطة الاستثمارية الأكثر ملائمة للمحليات .

وفى ضوء الفرض الذى قام عليه المبحث والهدف الذى حدد له ، فقد انتهى التحليل إلى عدة نتائج لعل من أهمها :

١/١ـ أن البنوك المتخصصة لم تقم بالدور المطلوب والمأمول فى مجال تمويل الاستثمار فى المحليات ، رغم الحاجة إلى المزيد من التمويل لهذا النوع من الاستثمار فى المرحلة القادمة .

٢/١ـ أن بنك التنمية والائتمان الزراعى يحتاج إلى إعادة هيكلة نشاطه وتغير آلياته والاهتمام بدرجة أكثر بتمويل الأنشطة الاستثمارية متوسطة وطويلة الأجل .

٣/١ـ أن بنك التنمية الصناعية المصرى، كانت قروضه ومساهماته مركزة بدرجة أكثر نحو الصناعات الكبيرة ، وبدرجة أقل نحو الصناعات الصغيرة الأكثر ملائمة للمحليات ، رغم الاهتمام المتزايد بتمويل الصناعات الصغيرة فى السنوات الأخيرة . ومن ناحية أخرى كان هناك تركز للنشاط التمويلى لبنك التنمية الصناعية المصرى على محافظتى القاهرة والإسكندرية وبالتالى فإن ذلك يؤثر بالسالب على تمويل الاستثمار فى باقى الأنشطة الاستثمارية المحلية بالمحافظات الأخرى .

٤/١- أن البنوك المتخصصة تحتاج فى مرحلة الإصلاح ، والانطلاق الاقتصادى إلى تطوير شامل من خلال إعادة هيكلة مواردها وسياساتها وتغير جذرى فى آلياتها وأساليب إدارتها ، حتى يمكن أن تساهم بدرجة أكثر فعالية فى تمويل الاستثمار بالمحليات، وتتكيف بدرجة أفضل مع التحولات الاقتصادية الناشئة عن الإصلاح الاقتصادى .

٢ - التوصيات :

وتتركز التوصيات فى ضوء النتائج التى تم الوصول إليه فى ضرورة العمل على تعظيم الدور الذى يمكن أن تقوم به البنوك المتخصصة فى تمويل الاستثمار فى المحليات من خلال زيادة الموارد المتاحة لتلك البنوك من مختلف المصادر سواء من خلال الموارد الذاتية أو زيادة قدراتها فى تعبئة المزيد من الودائع ، وتنظيم العائد من مساهمتها فى الأنشطة الاستثمارية ، أو زيادة مواردها الخارجية ، وعلى الأخص السماح لهذه البنوك باللجوء مباشرة إلى سوق المال وبالتحديد سوق الأوراق المالية لطرح أوراق مالية يتم استخدام حصيلتها فى المزيد من التمويل والأنشطة الاستثمارية فى المحليات ، ومن ناحية أخرى العمل على زيادة الموارد المتدفقة إليها من مصادر التمويل الأخرى ، وزيادة التعاون التمويلى فيما بينها وبين الصندوق الاجتماعى للتنمية لاحداث المزيد من التمويل للاستثمار فى المحليات .

وهذا يتطلب بالضرورة نشر الخدمات المصرفية للبنوك المتخصصة على مستوى جميع المحافظات لتحل تدريجياً محل البنوك التجارية فى مجال التمويل المتخصص للأنشطة الاستثمارية فى المحليات .

الفصل السابع
الموازنة المحلية وخطوات إعدادها وتنفيذها ومكوناتها

الفصل السابع
الموازنة المحلية وخطوات
إعدادها وتنفيذها ومكوناتها

تمهيـــد :

تعتبر الموازنة المحلية هى الوثيقة المحلية المعتمدة التى تشكل بين جوانبها هيكل التمويل المحلى ، ولذلك يصبح من الضـرورى إجراء محاولة للتعريف بالموازنة المحلية وإلقاء الضوء على خطوات إعدادها وكيفية تنفيذ الموازنات المحلية ومراقبة تنفيذها بل وتحليل أبواب الموازنة المحلية ومكوناتها المختلفة ن بما ينطوى عليه ذلك من تحليل لجانبى النفقات والإيرادات فى الموازنة وكذلك التمويل خارج الموازنة وكل ذلك يتم تناوله فى مبحثين :

المبحث الأول يتناول : الموازنة المحلية وخطوات إعدادها وتنفيذها .

المبحث الثانى يوضح : أبواب الموازنة المحلية ومكوناتها المختلفة .

المبحث الأول

الموازنة المحلية وخطوات إعدادها وتنفيذها

يهدف هذا المبحث إلى التعريف بالموازنة المحلية على مستوى وحدات الإدارة المحلية وخطوات إعدادها وذلك من خلال التحليل التالى:

أولاً : التعريف بالموازنة المحلية :

يمكن تعريف الموازنة المحلية على أنها لا تعدو عن كونها " وثيقة معتمدة تتضمن تقدير للموارد المالية والنفقات المتوقعة للوحدات المحلية عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بسنة ".

والموازنة المحلية تتطابق فى هذا المفهوم مع الموازنة العامة للدولة ، ولما لا ، فكل الموازنات المحلية على مستوى الإدارة المحلية تتجمع لتكون أحد المكونات الأساسية للموازنة العامة للدولة ، وعلى ذلك يكون لكل وحدة محلية موازنة خاصة بها تشمل جميع الإيرادات أو الموارد المنتظر الحصول عليها والنفقات المقرر صرفها خلال السنة المالية محل التقدير .

ولا يخفى أن الموازنة المحلية هى الأداة الرئيسية لتحقيق أهداف التنمية المحلية على مستوى كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية ، فهى فى النهاية برنامج عمل لوحدات الإدارة المحلية الذى تقدمه لتحقيق الأهداف المطلوب تحقيقها للتنمية المحلية .

ولا شك أن الموازنات المحلية يتم إعدادها على أسس معينة لعل من أهمها :

١ ـ اتباع الأساس النقدى بحيث يعتبر استخداماً لكل مبلغ يتم صرفه خلال السنة المالية ويعتبر مورداً لكل مبلغ يتم تحصيله خلال السنة المالية.

٢ ـ تتضمن الموازنة المحلية كافة الإيرادات المتوقعة وكافة أوجه الانفاق المقدرة ويتم تقدير الإيرادات دون أن تستنزل منها أية نفقات .

٣ ـ لا يجوز تخصيص مورد معين لمواجهة استخدام محدد إلا فى الأحوال الجائزة قانوناً أو فى الأحوال الضرورية التى يصدر بها قراراً من صانع القرار المختص .

٤ ـ يجب أن يكون مشروع الموازنة المحلية مبنيا على الأساس الذى يجرى العمل به ، بجانب الأساس القائم على بحث البرامج بالنسبة للاستخدامات ، بحيث يكون اجمالى الاعتمادات الخاصة بإجمالى البرامج بالنسبة للاستخدامات الجارية مساويا إجمالى البابين الأول والثانى ، كما تكون البرامج الاستثمارية مطابقة لإجمالى الباب الثالث ويجب الالتزام بالاعتمادات التى تخصصها وزارة التخطيط للبرامج الاستثمارية وتصوير الالتزامات التى تدرج بالباب الرابع فى شكل برنامج وجود آجال القروض والغرض منها والأقساط المترتبة عليها.

ثانياً :خطوات إعداد الموازنة المحلية :

يمر إعداد الموازنة المحلية بعدة مراحل ، يحددها القانون ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن إعداد الموازنة العامة وتعديلاته ، وطبقاً لنصوص القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وهو قانون الإدارة المحلية وكذلك القانون ٨٤ لسنة ١٩٩٦ والذى ينطوى على تعديلات فى قانون الإدارة المحلية ، وكذلك القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨.

وفى ضوء ذلك يتم إعداد الموازنة المحلية لوحدات الإدارة المحلية من خلال الخطوات التالية :

١ ـ تبدأ إجراءات إعداد الموازنة المحلية بقيام الأجهزة الإدارية التنفيذية لكل وحدة من الوحدات المحلية بوضع تقديراتها عن نفقات وإيرادات الوحدة المحلية عن السنة المالية المقبلة ، ثم تتولى الإدارة المالية المختصة بالوحدة المحلية مناقشة هذه الإدارات مع الإدارات التنفيذية مع ضم تقديرات الإيرادات التى تشرف الإدارة المالية على تحصيلها او تتلقاها من الحكومة المركزية إلى التقديرات السابقة ، ويجب أن ترفع الوحدات المحلية مشروعات موازناتها إلى المحافظة قبل بدء

السنة المالية بخمسة أشهر على الأقل مرفقا بها البيانـات والمسـتندات التى بنيت عليهـا تقديـرات الإيـرادات والنفقات . علمـاً بـأن الأجهـزة الماليـة المختصـة بكـل وحـدة محليـة تعـد مشـروع موازنتهـا شـاملاً الإيرادات والنفقات وفقاً للقواعد والأسس والمنشورات التـى تصدرهـا وزارة المالية سنوياً لإعداد الموازنة .

٢ ـ ووفقاً لنصوص قانون الإدارة المحلية فإن المجلـس التنفيذى فـى كـل وحـدة محليـة يتولـى اعـداد مشـروع موازنـة هـذه الوحـدة ويختـص المجلس الشعبى المحلى باقرار هذا المشروع ، فيما عدا القريـة حيث يختص مجلسها الشعبى المحلى بـاقتراح مشـروع الموازنـة وإن كـان للمجلس التنفيذى للقرية عليه أن يبحث احتياجات القرية من المرافـق والخدمات والمشـروعات الـلازم ، ولمـا كـان القـانون لا يقـرر للحـى موارد معينة فإن ما يختص به مجلسه التنفيذى هو اقتراح الاعتمادات التى تخصص للاستثمارات على مستوى الحى .

٣ ـ يتولى الجهاز المالى للمحافظة إعداد مشروع موازنة المحافظة شـاملاً مشروعات موازنات الوحدات المحلية فـى نطاقهـا ويعـرض المحـافظ المشروع على المجلس الشـعبى المحلـى للمحافظـة لمناقشـته وإقـراره قبل بدء السنة المالية بأربعة أشهر على الأقل .

وترسل كل محافظة مشروع موازناتهـا فـور إقـرار المجلس الشعبى المحلى له إلى الوزير المختص بـالإدارة المحليـة لبحثـه مـع المحـافظ المختـص ثـم إرسـاله مشـفوعاً بملاحظاتـه إلـى وزيـرى الماليـة والتخطيط.

٤ ـ يتولى وزير الماليـة بالاتفـاق مـع الوزيـر المختـص بـالإدارة المحليـة والمحافظين بحث مشروعات موازنات المحافظات ويتعيـن أن يـدرج بها البنود التالية ، إذا أغفلت كلها أوبعضها .

٤/١ـ الالتزامات التى تكون المحافظة أو إحدى الوحدات المحلية فى نطاقهـا ملتزمة بها .

٤/٢ـ الاستخدامات التى يفرضها هذا القانون أو أى قانون آخر .

٤/٣ـ مصروفات الإدارة أو الصيانة اللازمة لحسن سير المرافق والمنشآت والأعمال التى تتولاها المحافظة أو وحدات الإدارة المحلية فى نطاق المحافظة .

٤/٤ـ وتدرج موازنة كل محافظة فى قسم خاص بالموازنة العامة للدولة وتعتبر جزء منها وتسرى عليها بما يسرى على الموازنة العامة للدولة من أحكام .

ثالثاً :تنفيذ الموازنات المحلية ومراقبة تنفيذها :

تتخذ تلك العملية المراحل والخطوات التالية :

١ ـ تبلغ المحافظات الوحدات المحلية الواقعة فى دائرتها بموازنة كل منها فور صدور قانون ربط الموازنة العامة للدولة للعمل على تنفيذها ولايجوز الارتباط بنفقة إلا فى حدود اعتمادات الموازنة ، كما لا يجوز استعمال أى اعتماد فى غير الغرض المخصص له فى الموازنة (المادة ٦٩ من اللائحة التنفيذية) ، ولذلك لا يجوز للوحدات المحلية إبرام أى قرض أو الارتباط بأى مشروع غير وارد فى الخطة أو الموازنة أو إذا كان يترتب عليه اتفاق مبالغ فى فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب (المادة ٧٢ من اللائحة التنفيذية).

٢ ـ تكون للمحافظ اختصاصات الوزير المختص واختصاصات وزير المالية وسلطاته فى المسائل المالية بالنسبة للمرافق والأجهزة والوحدات وموازناتها وذلك بما لا يتعارض مع التأشيرات العامة المرافقة لقانون ربط الموازنة العامة للدولة ، ويكون لرؤساء المصالح أعضاء المجلس التنفيذى بالمحافظة سلطات وكيل الوزارة فى المسائل المالية بالنسبة للاعتمادات التى توضع تحت تصرفهم من الاعتماد الخاص بالمرفق الذى يشرفون عليه ويكون لسكرتير عام المحافظة سلطات وكيل الوزارة فى المسائل المالية بالنسبة لديوان عام المحافظة ويكون لكل من رؤساء المراكز والمدن والأحياء بالنسبة للاعتمادات التىتوضع تحت تصرفهم والخاصة بكافة المرافق

سلطات وكلاء الوزارة ورؤساء المصالح فى المسائل المالية ، ويكون لرئيس القرية سلطة رئيس المصلحة بالنسبة للاعتمادات المشار اليها مع مراعاة أن الاعتمادات اللازمة لمواجهة نفقات المجلس الشعبى المحلى لأى وحدة محلية والمدرجة بموازنة الوحدة المحلية توضع تحت تصرف رئيس المجلس ، وتكون له ذات السلطة المقررة مالياً لرئيس الوحدة الإدارية ، وتكون لرئيس المجلس الشعبى المحلى للمحافظة فى هذا الشأن السلطة المالية المقررة للوزير .

٣ ـ فيما يتعلق بالرقابة المالية قبل الصرف على الوحدات المالية فإن هذه الوحدات تتبع فيما يتعلق بإمساك الدفاتر والسجلات المالية والاستمارات وضبطها النظام المتبع بوزارة المالية ، وتسرى على أموال هذه الوحدات وحساباتها ومخازنها أحكام اللائحة المالية للميزانية والحسابات ولائحة المخازن والمشتريات ولائحة المناقصات والمزايدات وغيرها من القواعد المطبقة على الأموال الحكومية (المادة ٧٥ من اللائحة التنفيذية) وتسرى على هذه الوحدات بالنسبة للحسابات الختامية والمتابعة المالية ما تصدره وزارة المالية من تعليمات عن كيفية ونوعية تقديم الحسابات الختامية والمتابعة المالية بالنسبة لوحدات الجهاز الإدارى للدولة .

٤ ـ أما فيما يتعلق بالرقابة المالية بعد التصرف ، فتمارس بمعرفة الجهاز المركزى للمحاسبات حيث أن المادة الخامسة من القانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ فى شأن الجهاز المركزى للمحاسبات تضمنت النص على أن الجهاز يباشر اختصاصه فى مجال الرقابة المالية على وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الحكم المحلى (الإدارة المحلية) والهيئات العامة الخدمية والنقابات والاتحادات والأحزاب.

كما تعين وزارة المالية بكل محافظة مديراً مالياً ممثلاً لها يختص بمراجعة حسابات المحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إيراداً أو مصروفاً ويكون مسئولاً عن صحتها ومطابقتها للقوانين واللوائح والتعليمات المالية المعمول بها ويعاونه فى ذلك مديرو أو رؤساء الحسابات ووكلاؤهم فى كل وحدة .

٥ ـ لما كانت الحسابات الختامية للوحدات المحلية تدرج فى الحساب الختامى للدولة فإنها تعرض معه على السلطة التشريعية ، ولذلك يجب على الأجهزة المالية المختصة بالمحافظة تقديم مشروعات الحسابات الختامية السنوية للمحافظة والوحدات المحلية التابعة لها إلى المحافظ لإعداد الحساب الختامى للمحافظة وإرساله إلى وزارة المالية والجهاز المركزى للمحاسبات وذلك فى المواعيد ووفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها فى قانون الموازنة العامة للدولة ثم يعرض المحافظ مشروع الحساب الختامى السنوى للمحافظة شاملاً لمشروعات الحسابات الختامية للوحدات المحلية فى نطاقها على المجلس الشعبى المحلى للمحافظة مرفقاً بها ملاحظات وزارة المالية وتقارير الجهاز المركزى للمحاسبات وذلك فى المواعيد ووفقاً للقواعد والإجراءات التى يصدر بها قرار من وزير المالية وذلك لإقرارها ثم يقوم المحافظ بعد إقرارها من المجلس الشعبى المحلى للمحافظة بتقديمها إلى وزير المالية ويعرض الحساب الختامى بكل محافظة فى قسم خاص من الحساب الختامى للدولة ويسرى عليه ما يسرى على هذا الحساب من أحكام .

المبحث الثانى
أبواب الموازنة المحلية
ومكوناتها المختلفة

يهدف هذا المبحث إلى الكشف عن أبواب الموازنة ومكوناتها المختلفة على النحو التالى :

أولاً : أبواب الموازنة المحلية فى جانب النفقات :

للموازنة أربعة أبواب فيما يتعلق بالنفقات هى :

١ ـ الباب الأول :

ويشمل هذا الباب الأجور والبدلات والمزايا النقدية ويشتمل على عدد من المجموعات والبنود هى :

بند ١ : ويسمى الوظائف الدائمة وتقتصر الزيادة فى هذا البند على :

- العلاوات الدورية والتشجيعية .
- التعديلات الوظيفية التى تم إدخالها علىموازنات الجهات .
- إلغاء تمويل أو تمويل درجات وظائف تطبيقاً لأحكام التأشيرات العامة للموازنة .
- تكاليف تشغيل المعينين الجدد وفائض الخريجين فى ضوء القرارات الصادرة .
- تكاليف درجات الوظائف المنقولة .
- الدرجات الشخصية .
- الزيادة السنوية التى تقررت لذوى الربط الثابت وذوى المناصب العامة وقدرها ١٢٠ جنيها وفقاً لأحكام المادة السابقة من القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩٤م .
- العلاوات الخاصة التى ضمت للمرتبات الأساسية وفقاً لأحكام القانون رقم ٢٩ لسنة ١٩٩٢ وكذلك العلاوات الخاصة المقررة بالقانون رقم ١٧٤ لسنة ١٩٩٣ .

- تمويل الوظائف غير القيادية تطبيقا لأحكام القانون رقم ٥ لسنة ١٩٩١ بشأن شغل الوظائف القيادية ولائحته التنفيذية الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٩٦ لسنة ١٩٩١.
- وظائف المؤسسات العلمية .
- درجات مديرى ووكلاء مديريات الخدمات .
- احتياجات التشغيل من العمالة القائمة أو الزائدة .
- وظائف واعتمادات وحدات الإدارة المحلية ـ يراعى أن تتولى المحافظات الوظائف والاعتمادات المالية الخاصة بالباب الأول على مختلف مراكز ومدن المحافظة لتكون أساساً عند دراسة المقترحات التى ترد من المحافظات .
- إنشاء فصول مستقلة ضمن اعتمادات وظائف ديوان عام كل محافظة لكل من نشاطى المياه والصرف الصحى على أن تشمل الوظائف والاعتمادات وظائف هؤلاء العاملين ولا تفرد لهم أقدميات خاصة بالنسبة للمحافظات التى لم تنشأ بها هيئات اقتصادية للمياه والصرف .

بند ٢: مكافآت شاملة .

بند ٣: تكاليف المعارين وتتحمل الموازنة بمرتباتهم .

بند ٤: تكاليف الأجازات الدراسية والمنح التدريبية .
وذلك طبقاً للقرارات الصادرة فى هذا الشأن .

بند ٥: المكافــآت .

بند ٦: الرواتب والبدلات .

بند ٧: المزايا النقدية .
المزايا العينة .
المزايا التأمينية .

بالإضافة إلى اعتمادات الأجور التى تدرج ضمن الموازنة الاستثمارية .

وكذلك التعديلات الشكلية ، والتعديلات الهامشية ، ودرجات الوظائف تحت التوزيع ، ووظائف الكتبة والفنيين غير المؤهلين والنقل إلى المجموعات النوعية للوظائف الحرفية .

وهناك بيانات مطلوب إرفاقها بمشروع الموازنة هى :

- المراكز التحليلية للعاملين .
- بيان بأعداد العاملين حسب حالتهم المالية .
- بيان بأعداد المعارين بالخارج .
- البدلات الوظيفية .
- جداول الترتيب واستمارة الموازنة .
- بيان درجات الوظائف الخالية .

٢ ـ الباب الثانى :

ويشمل النفقات الجارية والتحويلات الجارية ويضم :

٢/١ـ المستلزمات السلعية والخدمية وبنودها .

٢/١/١ـ المياه والإنارة .

٢/١/٢ـ وقود وزيوت سيارات الركوب .

٢/١/٣ـ الأدوات المكتبية والمطبوعات .

٢/١/٤ـ الصيانة .

٢/١/٥ـ التليفونات .

٢/١/٦ـ السفر للخارج .

٢/١/٧ـ الإعلان والدعاية والاستقبال .

٢/١/٨ـ المؤتمرات الداخلية .

٢/١/٩ـ المكاتب الخارجية .

٢/٢ ـ الفوائد المحلية والخارجية .

٢/٣ـ باقى بنود وأنواع المصروفات العامة .

٣ ـ الباب الثالث :

ويشمل الموازنة الاستثمارية ، حيث ينبغى على كل جهة أن تتقدم إلى كل من وزارتى المالية والتخطيط وإلى بنك الاستثمار القومى بمشروع الموازنة الاستثمارية فى موعد أقصاه أول ديسمبر ، ويتعين أن تراعى استيفاء البيانات والنماذج اللازمة لإعداد الموازنة الاستثمارية بحيث يأتى

متفقاً مع قانون الخطة رقم ٧٠ لسنة ١٩٧٣ وقانون بنك الاستثمار القومى رقم ١١٩ لسنة ١٩٨٠ .

ويراعى فى جميع الأحوال أن تعد كل جهة تقديراتها على مستوى كل مشروع مع بيان مصادر تمويله كالآتى :

- تمويل ذاتى ، بيان مصادره وما يتضمنه من نقد أجنبى .
- تسهيلات ائتمانية ، مع بيان المحلى والخارجى وتوضح الجهة مانحة التسهيل .
- قروض ، مع بيان المحلى والخارجى وتوضح الجهة المقرضة ورقم وتاريخ الإنفاق .
- منح ، مع بيان المحلى والخارجى وتوضح الجهة المانحة رقم وتاريخ المنحة .

وينبغى ذكر البيانات الأساسية التالية :

- الموقع الإقليمى للمشروع .
- ما تم تنفيذه حتى ٦/٣٠
- المتوقع تنفيذه حتى نهاية العام المالى .
- الاستثمارات المقترحة للمشروع فى الخطة الخمسية المقبلة .

٤ - الباب الرابع :

ويشمل التحويلات الرأسمالية .

يراعى لدى تقدير اعتمادات الباب الرابع إدراج الاعتمادات اللازمة للوفاء بأقساط القروض طويلة الأجل المحلية والخارجية فى مواعيد استحقاقها طبقاً لاشتراطات التعاقدات الخاصة بهذه القروض والقرارات والقواعد المنظمة لسدادها .

أما بالنسبة للقروض المحلية الممنوحة من الخزانة العامة يبدأ السداد بعد ٣ سنوات بخلاف سنة منح القرض ومدد السداد ٢٤ سنة بالنسبة لقطاعى الزراعة والإسكان ، و١٢ سنة بالنسبة لباقى القطاعات .

ثانياً : نظرة تحليلية لجانب الإيرادات فى الموازنة المحلية :

١ ـ ملاحظات إجمالية على جانب الإيرادات فى الموازنة :

فى كل الأحوال يراعىعند تقدير الإيرادات السيادية للسنة المالية الحصيلة المتوقعة للضرائب المباشرة وغير المباشرة والحصيلة الجمركية والضريبة العامة على المبيعات وبمراعاة آخر أداة تشريعية يحصل بمقتضاها كل نوع من أنواع الإيرادات .

كما تراعى الحصيلة المقدرة لقانون تنمية الموارد رقم ١٤٧ لسنة ١٩٨٤ وتعديلاته ضمن إيرادات ديوان عام وزارة المالية وعلى الأجهزة والجهات المختلفة القائمة بالتحصيل موافاة وزارة المالية بتقديراتها للمبالغ المقرر تحصيلها فى السنة المالية تنفيذاً للقانون .

وبالنسبة للإيرادات الجارية تعد تقديراتها على أساس الإيرادات المنتظر تحصيلها فى السنة المالية مع إيضاح فئة الرسم وأساس تحصيله بالنسبة للخدمات المتوقع أداؤها وعدد الوحدت من المبيعات وثمن الوحدة فى حالة إيرادات المبيعات .

وتتكون الإيرادات السيادية للإدارة المحلية من الرسوم والضرائب ذات الصفة المحلية مثل الضريبة الأصلية والإضافية على الأراضى الزراعية ضرائب المبانى ـ الملاهى ـ ضرائب ورسوم السيارات ، والحصة فى الإيرادات المشتركة وتتضمن ما يلى :

- الضريبة الإضافية علىالصادرات والواردات .
- نصيب المحافظات فى نسبة الضرائب الإضافية المقررة لوحدات الإدارة المحلية بمقتضى القانون ٤٣ لسنة ٧٩ المعدل بالقانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ والتى تشملها الأسعار المقررة للضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وأرباح شركات الأموال.
- النصيب فى الصندوق المشترك .
- ويتعين عند تقدير إيرادات الضرائب والرسوم السابقة الاتصال بالجهات المعنية ومنها مأمورية الضرائب العقارية ، مصلحة الجمارك ،

مأموريات الضرائب وإدارات المرور لأخذ رأيها فى التقديرات المقترحة للقرارات والقوانين المنظمة لها حالة التحصيل فى السنوات السابقة مع الأخذ فى الاعتبار معدلات النمو .

والجدير بالذكر ـ أن الفقرة الأخيرة من المادة ٣٥ من القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له قد نصت على أن يصدر قرار من وزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع حصيلة الموارد المشتركة على المحافظات المختلفة ـ وفى إطار تنفيذ ذلك صدر القانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٨١ بإصدار قانون الضرائب على الدخل حيث نصت المادة ١٩٣ منه على ما يلى :

لا يجوز لوحدات الإدارة المحلية أن تفرض ضرائب مماثلة للضرائب المقررة بهذا القانون كما لا يجوز لها أن تفرض ضرائب إضافية على هذه الضرائب وتشمل الأسعار المقررة للضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وأرباح شركات الأموال نسبة الضرائب الإضافية المقررة لوحدات الحكم المحلى بمقتضى القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ وتحدد هذه النسبة بقرار من وزير المالية بالاتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية .

وتنفيذاً لذلك صدر قرار وزير المالية رقم ٣١٧ لسنة ١٩٨٢ ونصت المادة الأولى منه على أن تكون نسبة الضرائب الإضافية المقررة لوحدات الحكم المحلى بمقتضى القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والتى تشملها الأسعار المقررة للضرائب على إيرادات رؤوس الأموال المنقولة والأرباح التجارية والصناعية وأرباح شركات الأموال ٢٪ ، ثم صدر القانون رقم ١٨٧ لسنة ١٩٨٦ بإلغاء الضرائب والرسوم الملحقة بالضرائب الجمركية حيث نص فى البند ١ من المادة الأولى منه على ما يلى :

تلغى الضرائب الآتية :

الضريبة الإضافية على الصادر والوارد المفروضة بموجب قانون نظام الحكم المحلى الصادر بالقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

ونصت فى المادة الثانية من هذا القانون على ما يلى :

لا يجوز لوحدات الحكم المحلى أو غيرها من الجهات الحكومية أن تفرض ضرائب مماثلة للضرائب الجمركية أو إضافية عليها .

وتحدد بقرار من وزير المالية بالاتفاق مع الوزير المختص بنسبة من حصيلة الضرائب الجمركية تخصص للجهات التى تؤول إليها الضريبة الإضافية المقررة بموجب القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ .

كما نصت المادة الثالثة من القانون ١٨٧ المشار إليه على مايلى :

" على وزير المالية إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون ويلغى كل ما يخالفه من أحكام ".

وتنفيذاً لذلك صدر قرار وزير المالية رقم ١٣٠ لسنة ١٩٨٧ والذى نصت المادة الأولى منه على ما يلى :

" تحديد نسبة بواقع ٢٪ من حصيلة الضريبة الجمركية تؤول إلى الجهة التىكانت تؤول إليها الضريبة الإضافية المقررة بموجب القانون ٤٣ لسنة ١٩٧٩ ".

ونصت المادة الثانية من القرار المشار إليه على أن تتولى مصلحة الجمارك توريد النسبة المشار إليها على دفعات حسبما يتم الاتفاق عليه بين مصلحة الجمارك ووزارة الحكم المحلى .

٢ ـ تقديرات الموارد المشتركة :

تقوم وزارة المالية سنوياً عند إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة بإخطار الأمانة بتقدير الإيرادات المتوقعة لحصيلة الموارد المشتركة حيث يتم الحصول على موافقة الوزير المختص بالإدارة المحلية بتوزيع هذه التقديرات طبقاً لما يلى :

٢/١ـ حصة أساسية توزع على المحافظات ومدينة الأقصر على أقساط ربع سنوية كإيرادات فى موازناتها .

٢/٢ـ حصة احتياطية توضع تحت تصرف الوزير المختص لمواجهة الاحتياجات الملحة ولاستكمال بعض المشروعات الصغيرة التى بدىء فى تنفيذها وتقصر اعتمادات الموازنة عن استكمالها .

ومن أهم مشكلات التنفيذ فى هذا المجال :

١/٢/٢ـ تغالى وزارة المالية فى ربط الإيرادات المتوقع تحصيلها بمعرفة مصلحتى الجمارك والضرائب لحساب هذه الحصيلة .

٢/٢/٢ـ تنوع متحصلات مصلحة الضرائب لحساب المحليات والأمانة العامة للإدارة المحلية يحول دون فصل المستحق من جملة المتحصلات مما يجعل السداد التقريبى لا يفى بالأنصبة المقدرة للأمانة والمحليات . بيد أن الأمانة العامة للإدارة المحلية توالى الاتصال بمصلحتى الضرائب والجمارك لتنشيط تحصيل مستحقات الرصيد لدى المصلحتين وتوافى المحافظات تباعا بنصيبها منهذه الحصيلة فى حدود ما يتوافر لديها من متحصلات .

٣ ـ تقديرات الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية :

وتشمل الإيرادات الجارية والتحويلات الجارية لموازنة الإدارة المحلية ما يأتى :

١/٣ـ إيرادات المرافق التى تديرها المجالس (مياه ـ مجارى ـ أعمال صحية ....).

٢/٣ـ إيرادات ورسوم ذات صفة محلية (رسوم المحال التجارية ـ العربات والدراجات ـ مراكب الصيد ـ الذبيح ـ التنظيم ـ اشغال الطرق ـ الحدائق ـ المواليد والوفيات ـ رسوم المناجم والمحاجر ـ الرسم الإيجارى على شاغل العقارات المبنية ـ رسوم الأسواق ـ رسو انتفاع الشواطىء ـ رسوم رخص الصيد ...).

٣/٣ـ إيرادات متنوعة ـ إيرادات الأسواق ـ غرامات المبانى ـ المحاجر.

ويتم تمويل العجز بالنسبة للهيئات الخدمية وصناديق التمويل ذات الطابع الخدمى بإعانة خدمات سيادية لا ترد ولا تحسب عليها فوائد .

٤ ـ الإيرادات الرأسمالية :

وتتكون الإيرادات الرأسمالية المتنوعة لموازنة الجهاز الإدارى والإدارة المحلية والهيئات الخدمية من التمويل الذاتى ويتمثل فى مبيعات المخازن والأراضى والأصول الثابتة وتوضع تقديراتها على أساس المنتظر تحصيله منها مع مراعاة أحكام قرار رئيس الجمهورية رقم ٨٤ لسنة ١٩٧٨ بشأن حصيلة بيع الخردة والكهنة التى تضاف فى حساب خاص بالبنك المركزى .

إيرادات تمويلية رأسمالية وتشمل أقساطاً محصلة من الموازنات والمحصل من الأقساط والقروض المستحقة على الغير وأخرى ومعونات ومنح رأسمالية وتوضع تقديراتها على أساس المنتظر تحصيله منها فى سنة التقدير .

ومن الموارد المالية للمحافظات :

- حصيلة حساب استصلاح الأراضى وتتكون موارده من حصيلة التصرف فى الأراضى الزراعية والمستصلحة المشار إليها فى المادة ٢٨ من قانون الإدارة المحلية .
- حصيلة حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى وتتكون موارده من:

* حصيلة التصرف فى الأراضى المعدة للبناء المشار إليها فى المادة ٢٨ من قانون الإدارة المحلية .
* حصيلة الاكتتاب فى سندات الإسكان المشار إليها فى القانون ١٠٧ لسنة ١٩٧٦ بإنشاء صندوق مشروعات الإسكان الاقتصادى .
* حصيلة مقابل الانتفاع الذى يؤدى فى حالات الإعفاء من قيود الارتفاع وفقاً لأحكام قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء على مستوى المحافظة .
* حصيلة الضريبة المقررة بالقانون ٣٤ لسنة ١٩٧٨ على الأراضى الفضاء.

* المبالغ المخصصة لأغراض الإسكان الاقتصادى فى المحافظات فى الاتفاقيات التى تعقدها الدولة .
* حصيلة إيجارات وأقساط تمليك المساكن المملوكة للمحافظة .
* القروض .
* الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا .
* حصيلة استثمار أموال هذا الحساب وقيمة إيجار المساكن التعويضية التى أقيمت بمدن القناة الثلاث وأقساط تمليك تلك المساكن .
* حصيلة الغرامات التى يقضى بها طبقاً للفقرة الأولى من المادة ٢١ من قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء على مستوى المحافظة وتعتبر موارد هذين الحسابين من الموارد الذاتية للمحافظة ويرحل فائضها فى نهاية كل سنة مالية إلىموازنة السنة التالية .

وتنظم قواعد وإدارة كل من هذين الحسابين وقواعد الصرف منها بقرار من مجلس الوزراء كما تحدد بقرار منه بالاتفاق مع وزير الاقتصاد النسبة التى تلتزم شركات التأمين بالاكتتاب بها فى سندات الإسكان .

حسابات الخدمات والتنمية المحلية :

وتتكون مواردها من :

- الرسوم التى يفرضها المجلس الشعبى المحلى لصالح هذا الحساب .
- أرباح المشروعات الإنتاجية التى يمولها الحساب .
- التبرعات والهبات والوصايا التى يوافق المجلس الشعبى المحلى للمحافظة على تخصيصها لهذه الحسابات .
- ٥٠٪ من الزيادة التى تتحقق فى الموارد المحلية للمحافظة عن الربط المقدر فى الموازنة .

وتستخدم موارد تلك الحسابات فى تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتسم توزيعها واعتمادها فى إطار الخطة العامة للدولة وكذلك فى استكمال المشروعات الواردة فى الخطة العامة التى

لا يكفى الاعتمادات المدرجة فى موازنة المحافظة لإتمامها ورفع مستوى أداء الخدمات العامة والصرف على الخدمات العامة الحيوية العاطلة .

ويصدر بتنظيم تلك الحسابات قرارات من المحافظين المختصين ، وتعامل أسواقها معاملة الأسواق العامة .

ثالثاً : التمويل خارج الموازنة العامة :

يوجد تمويل آخر خارج نطاق الموازنة العامة عبارة عن الصناديق الخاصة بوحدات الإدارة المحلية التى أنشئت بموجب قوانين وقرارات جمهورية وقرارات وزارية وقرارات من السادة المحافظين .

وتعامل أموالها معاملة الأموال العامة فيما يتعلق بتطبيق قوانين العقوبات والتحصيل والصرف والرقابة .

ولا يؤول فائضها إلى الخزانة العامة ، ويرحل من سنة مالية إلى سنة مالية أخرى ويحدد التشريع المنشأ للصندوق أو الحسابات الخاصة بتنظيم وقواعد الإدارة والمنصرف وهى خارج الموازنة العامة للدولة .

١ ـ صناديق وحسابات أنشئت بمقتضى قوانين :

١/١ ـ	حساب الخدمات والتنمية المحلية	قانون نظام الإدارة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدل له .
٢/١ ـ	حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى	قانون نظام الإدارة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له .
٣/١ ـ	حساب اغراض استصلاح الأراضى	قانون نظام الإدارة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدل له .
٤/١ـ	حساب لجان الخدمات بالمناطق الصناعية	قانون نظام الإدارة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدل له .
٥/١ ـ	حساب مرافق الإسعاف	قانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٦
٦/١ ـ	حساب تعمير المساجد الأهلية والأضرحة	قانون رقم ١٢٨ لسنة ١٩٦٧.
٧/١ـ	حساب صندوق النظافة	قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٦٧

١/٨ـ	حساب إعانات الجمعيات الأهلية	قانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ للجمعيات الأهلية
١/٩ ـ	حساب الموارد المشتركة "الصندوق المشترك".	قانون نظام الإدارة رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ والقوانين المعدلة له .

٢ ـ حسابات أنشئت بقرارات جمهورية :

٢/١ ـ	حساب صندوق تحسين الخدمة بالمستشفيات والوحدات الصحية	قرار جمهورى رقم ٢٤٤٤ لسنة ١٩٦٥
٢/٢ ـ	حساب الهيئة العامة للتنشيط السياحى	قرار جمهورى رقم ١٩٦ لسنة ١٩٥٧
٢/٣ ـ	حساب الهيئة العامة للنظافة والتجميل	قرار جمهورى رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٨٣
٢/٤ ـ	حساب حصيلة الزيادة فى أسعار البنزين	قرار جمهورى رقم ١٥٨٠ لسنة ١٩٨٧ المعدل بالقرار رقم ٤٩٠ لسنة ١٩٨٨

٣ ـ حسابات أنشئت بموجب قرار مجلس الوزراء :

٣/١ ـ حساب تأمين المعامل .
٣/٢ ـ حساب صيانة العدد والآلات .
٣/٣ ـ حساب الأنشطة الرياضية .
٣/٤ ـ حساب مجالس الآباء .
٣/٥ ـ حساب تأمين الحوادث .
٣/٦ ـ حساب النشاط الثقافى والفنى .
٣/٧ ـ حساب رسوم المكتبات المدرسية .
٣/٨ ـ حساب فصول الخدمات التعليمية .
٣/٩ ـ حساب الاتحادات الطلابية .
٣/١٠ـ حساب دعم الصندوق الأهلى لرعاية النشء.

٤ ـ حسابات أنشئت بقرارات محافظ :

٤/١ ـ حساب اللجنة الإدارية لمواقف السيارات .

٤/٢ ـ حساب معهد تعليم قيادة السيارات .

٤/٣ ـ حساب أبحاث المشروعات الاستثمارية .

٤/٤ ـ حساب تحسين المناطق الأثرية .

٤/٥ ـ حساب شوادر اللحوم .

٤/٦ ـ حساب مشروع نقل الركاب بمدن وقرى المحافظة.

٤/٧ ـ حساب مشروع الميكنة الزراعية .

٤/٨ ـ حساب تربية وتوزيع الكتاكيت .

٤/٩ ـ حساب الخدمات الرياضية والشبابية .

٤/١٠ـ حساب رسوم تراخيص البناء على الأراضى الزراعية .

٤/١١ـ حساب تحسين العملية التعليمية .

٤/١٢ـ حساب مشروع تسمين العجول .

٤/١٣ـ حساب تحسين الخدمة البيطرية .

٤/١٤ـ حساب تحسين الخدمات المرورية .

٤/١٥ ـ حساب الحدائق الخاصة .

٤/١٦ـ حساب الثروة السمكية .

٤/١٧ـ حساب القطن .

٤/١٨ـ حساب الطرق .

هذا بالإضافة إلى عدد كبير من الحسابات التى أنشئت ببعض المحافظات طبقاً لعدد المشروعات ـ تصل إلى ما يزيد على ٦٠ حساباً ، ويتم إلغاء الحساب بمجرد انتهاء المشروع ويرحل الفائض إلى حساب الخدمات والتنمية المحلية بكل وحدة محلية .

الفصل الثامن
الاختلالات فى هيكل التمويل المحلى
وسبل علاجها

الفصل الثامن
الاختلالات فى هيكل التمويل
المحلى وسبل علاجها

تمهيـــد :

يعانى هيكل التمويل المحلى على مستوى المحليات فى مصر من العديد من الاختلالات التى تعتبر بمثابة مشكلات ومعوقات تحول دون تحقيق معدلات التنمية المحلية المنشودة ، وهذه الاختلالات تنقسم بدورها إلى اختلالات فى الهيكل الإجمالى للموارد المالية فى المحليات ، وكذلك فى هيكل الموارد المالية الجارية وأيضا فى هيكل الموارد الرأسمالية ، بل هناك مجموعة من الاختلالات الخارجة عن إرادة المحليات وفى نفس الوقت هناك اختلالات تقع مسئولية حدوثها على المحليات ، وكل ذلك يحتاج إلى إعادة هيكلة وعلاج للإنهاء على تلك الاختلالات والوصول إلى هيكل تمويل محلى أكثر كفاءة وفعالية فى تحقيق معدل التنمية المحلية المنشودة ، وعلى ذلك فإن هذا الفصل يتناول مبحثين هما :

المبحث الأول : الاختلالات فى هيكل التمويل المحلى (المشاكل والمعوقات).

المبحث الثاني : مداخل تعبئة الموارد المالية وإصلاح الاختلالات فى هيكل التمويل المحلى .

المبحث الأول

الاختلالات فى هيكل التمويل المحلى

(المشاكل والمعوقات)

تشير الآلية التى يعمل بها هيكل الموارد المالية فى المحليات إلى عدد من الاختلالات الهامة ، التى تؤثر بالسالب على أداء هـذا الهيكل فيما يتعلق بتمويل التنمية المحلية ، بالإضافة إى أنها قد تحول دون إمكانية زيادة وتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية ، أى تمثل مشاكل ومعوقات كبيرة فى هذا المجال .

ويمكن تحديد مجموعة تلك الاختلالات فى النقاط التالية :

أولاً : اختلال الهيكل الإجمالى للموارد المالية فى المحليات :

ويتضح اختلال الهيكل الإجمالى للموارد المالية فى المحليات من النقاط التالية :

١ ـ أن الموارد المالية الجارية للمحليات تمثل النسبة الغلابة (أكثر من ٨٠٪) من إجمالى الموارد المالية المتاحة للمحليات ، وبالتالى فإن المحليات تعانى من ضعف القدرة على تخصيص المزيد من الموارد وتعبئتها للاستثمار، ويؤثر ذلك بالسالب على معدلات التنمية المحلية، إلا إذا كان الاعتماد الأكبر فى هذا المجال يكون على الحكومة المركزية وهى مسألة عليها تحفظات كثيرة .

٢ ـ يشير واقع هيكل التمويل المحلى إلى أن الموارد الرأسمالية المتاحة للاستثمار منخفضة نسبياً ولعل هذا دليل ومؤشر ، على أن معدلات التنمية المحلية متواضعة حيث تصل تلك النسبة فى المتوسط (حوالى ١٧٪) وهى أقل من النسبة المخصصة للاستثمار على المستوى القومى والتى تصل فى المتوسط إلى ٢٥٪ من إجمالى الدخل القومى سنوياً .

٣ ـ بالإضافة إلى ذلك ، تشير الدلالات إلى أن إجمالى الموارد المالية المتاحة للمحليات فى تناقص أو انخفاض نسبى ، وهو ما له دلالته

فيما يتعلق بمدى قدرة المحليات على القيام بجهود التنمية المحلية بصفة عامة .

ومن ناحية أخرى يدل ذلك على أن هناك ضعف وعدم كفاءة فى تعبئة الموارد المالية فى المحليات ، بل أن هذا الاتجاه قد يعنى أن هناك قيود ومعوقات ومشاكل تواجهها المحليات فى سعيها إلى تعبئة المزيد من الموارد المالية فى المحليات .

٤ ـ عند بحث مدى تناسب هيكل الموارد المالية مع أوجه الإنفاق المختلفة، يمكن أن نجد أن رقم الأجور يمثل النسبة الأكبر من هذا الهيكل ، وهو اختلال على درجة عالية من الأهمية لأنه يشير إلى نوع من الاسترخاء قد يكون فى المحليات فى مجال تعبئة الموارد، وبالتالىتظل عالة على الحكومة المركزية تنتظر منها الإعانات الحكومية المركزية كل سنة لكى تدفع الجزء الأكبر فى شكل أجور، دون وجود تنمية حقيقية محلية بالمعنى المطلوب .

٥ ـ يشير التحليل الإجمالى لهيكل الموارد المالية المحلية أن إعانات الحكومة المركزية تمثل نسبة كبيرة لا تقل فى المتوسط عن ثلثى الموارد المالية المتاحة للمحليات ويعنى ذلك أن الجهود التى تبذل فى تعبئة الموارد المالية فى المحليات تعتبر جهود متواضعة وضعيفة للغاية، ومن ناحية أخرى قد تكون هناك مشكلات ومعوقات تواجهها المحليات تحول دون تعبئة القدر المطلوب من الموارد الممكنة لاحداث المزيد من التنمية المحلية .

ويكفى الإشارة إلى أن آلية تقرير وتقدير إعانة الحكومة المركزية ليس لها قواعد ثابتة منظمة فهى تمثل الفرق بين إيرادات المحليات وبين انفاقها أى تعطى لموازنة الإيرادات والانفاق .

وما دامت تلك الآلية تضمن للمحليات بأن هناك دائماً مساعدة من الحكومة المركزية تعينها على موازنة إيراداتها وانفاقها ، فإنها لا تبحث كثيراً عن وسائل أخرى (سبل) لتنمية إيراداتها (مواردها) وهو ما يؤدى إلى إضعاف نظام الإدارة المحلية ويقلل من أهمية دور المحليات فى تنفيذ مشروعات التنمية الاجتماعية والاقتصادية ،

وخاصـة أن كـل ذلـك يشـير إلـى أن المـوارد الماليـة الذاتيـة نسـبتها ضعيفة فى هيكل الموارد المالية الإجمالية للمحليات .

ثانياً : إختلال هيكل الموارد المالية الجارية :

ويمكن إيضاح اختلال هيكل الموارد المالية الجارية من خـلال النقـاط التالية :

١ ـ يلاحظ علـى هيكـل المـوارد الجاريـة أن هنـاك انخفـاض نسـبى فـى الموارد السيادية وخاصة مـن أنـواع المـوارد التـى تمثـل وزن نسـبى كبير فى هيكل الموارد السيادية ، ومن ناحية أخرى كان هناك زيـادة نسبية فـى أنـواع المـوارد التـى تمثـل وزن نسـبى صغير فـى هيكـل المـوارد السـيادية . وهـذا يعنـى أن هنـاك إمكانيـة لتعبئـة المزيـد مـن المـوارد السـيادية أو زيادتهـا بـإجراء الإصلاحـات اللازمـة فـى هـذا المجال ، ومن ناحية أخـرى تشـير تلـك النتـائج إلـى ضـرورة البحـث وإعادة النظر فى طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية والمحليات .

٢ ـ بالنسبة للموارد ذات الصفة المحلية تشير الكثير من الـدلالات إلـى أن هناك إمكانية كبيرة لزيادة وتعبئة الموارد عن الأنشطة المحليـة وهـى عكس المـوارد السـيادية ، فـإن زيادتهـا يمكـن أن تـؤدى إلـى زيـادة معدلات التنمية المحلية ثم العودة إلى زيادتها مرة أخرى أى أن هناك علاقة تغذية عكسية بينها وبين التنمية المحلية .

ويوجد أيضاً من ناحيـة أخـرى إمكانيـة لزيـادة المـوارد مـن المرافق والضرائب والرسوم ذات الصفة المحلية ومديريات الخدمات .

٣ ـ فى دراسة لنا بالعينة على بعض المحافظات اتضح أن إعانة الحكومة المركزيـة للخدمـات السـيادية والجاريـة لا تقـل عـن ٦٥٪ تقريبـاً مـن إجمـالى هيكـل المـوارد الماليـة الجاريـة بـل وصلـت فـى عـدد مـن المحافظات إلى ما يقرب من ٩٠٪ .

ومعنـى ذلـك أن هيكـل المـوارد الماليـة الجاريـة ، هيكـل هـش يعتمـد وينتظـر مـن خلالـه القـائمون علـى إدارة المحليـات علـى الحكومـة المركزية فى تخصيص الإعانات الحكومية المركزيـة لتسـيير النشـاط

الجارى وإذا توقفت تلك الإعانة تتوقف الحياة والنشاط فى تلك المحافظات وبالتالى يصبح نظام الإدارة المحلية نظام لا يوفر الاستقلال المطلوب عن الحكومة المركزية ، أى يفقد فعاليته وبالتالى لا يتمتع بالكفاءة المطلوبة والمنتظرة ويصبح دوره ، ضعيفاً فى صنع تنمية محلية حقيقية تؤدى إلى زيادة مستوى الخدمات وتخفيف العبء عن الحكومة المركزية .

ولعل هذا الوضع يحتاج إلى إعادة نظر ، بل وإعادة هيكلة للموارد المالية المحلية الجارية يكون الهدف منها تقليل الاعتماد على الإعانات الحكومية المركزية إلى أقل درجة ممكنة ، وتعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية من داخل المحليات نفسها وتهيئة المناخ الملائم الذى يؤدى إلى ذلك حتى تتم إعادة الهيكلة المطلوبة .

ثالثاً : اختلال هيكل الموارد الرأسمالية :

ويتضح الاختلال فى هيكل الموارد الرأسمالية من خلال الجوانب التالية :

١ ـ يتضح الاختلال فى هيكل الموارد الرأسمالية من منظور أن الموارد المالية الذاتية تكون فى المحليات عند أقل درجة ، وأن هذا الهيكل يعتمد أساساً على القروض الممنوحة من بنك الاستثمار القومى والمعونات والمنح ويمثل هذين المصدرين ما لا يقل عن ٨٠٪ فى المتوسط من إجمالى هيكل الموارد الرأسمالية ، بل تصل تلك النسبة إلى أكثر من ٩٠٪ فى بعض المحافظات .

وهذا يشير إلى أن هناك اختلال كبير فى هيكل الموارد الرأسمالية، بالإضافة إلى أن المحليات تعتمد فى زيادة معدلات التنمية المحلية على موارد مالية تأتى من خارج المحليات ، أى أنها تعتمد فىهذا المجال على موارد ومصادر خارجية وبالتالى فإن ذلك يؤدى إلى زيادة العبء علىالمحليات من خلال فوائد القروض وأقساطها ومن ناحية أخرى هناك مخاطر توقف عملية التنمية المحلية فى المحليات عند انقطاع المنح والمعونات عنها ، خاصة وأن تلك المنح والمعونات خارجية فى أغلبها .

٢ - يلاحظ أيضاً أن المعونات والمنح تتزايد مع وجود مخاطر عدم استمرار تزايدها ، وأن القروض من بنك الاستثمار القومى تتناقص وتنخفض نسبياً رغم أهميتها النسبية التى لازالت كبيرة وهو ما يعكس أثراً سالباً على التنمية المحلية بالضرورة .

وكل ذلك يتطلب إعادة هيكلة الموارد الرأسمالية لأن هذا الهيكل يشير إلى اعتماد المحليات فى التنمية المحلية على الموارد الخارجية وليس على الموارد التى يتم تعبئتها من الموارد المحلية النابعة من داخل المحليات .

٣ - يشير هيكل الموارد المالية الرأسمالية إلى أن الموارد المالية الذاتية تمثل نسبة صغيرة من هيكل الموارد الرأسمالية ، وهذا يعنى أن التنمية المحلية فى المحليات ، لا تقوم على مبدأ الاعتماد على الذات بالدرجة الكافية .

ويصبح من الضرورى العمل على زيادة تلك النسبة من خلال تعظيم المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية فى مشروعات التنمية المحلية ، وهذا التعظيم يتوقف تحققه علىتنظيم عملية المشاركة الشعبية فى القنوات السليمة التى تهىء المناخ السليم لتدفق تلك المشاركات فى إطار القوانين الملائمة التى يجب أن توضع لذلك .

خاصة فى ظل تفضيل صانع السياسة التمويلية فى الحكومة المركزية على ترك المجال للقروض الممنوحة عن بنك الاستثمار القومى والمعونات والمنح لتمويل عملية التنمية فى المحليات .

٤ - وفى إطار وجود إمكانيات كبيرة يمكن تعبئتها من المحليات لتمويل التنمية المحلية فإن الهدف الذى يجب السعى إلى تحقيقه يجب أن يتركز فى إعادة هيكلة الموارد المالية الرأسمالية فى المحليات للوصول إلى تكبير نسبة الموارد المالية الذاتية فى هذا الهيكل من خلال البحث فى وضع أنسب السبل (والأساليب) التى تؤدى إلى ذلك وتعمل على تعبئة الموارد الكامنة فى المحليات وبالتالى تقليل الاعتماد على القروض والمعونات والمنح لضمان استمرار تنمية محلية مستقرة ومتزايدة دائماً .

وهو ما يخفف العبء عن الحكومة المركزية ويتناسب مع مرحلة الإصلاح الاقتصادى والإصلاح الإدارى التى يمر بها الاقتصاد المصرى .

رابعاً : الاختلالات الخارجة عن إرادة المحليات :

هناك مجموعة من الاختلالات فى هيكل تمويل المحليات، يمكن اعتبارها خارجة عن إرادة المحليات وبالتالى لا تشارك فى حدوثها، يبدو من الضرورى إلقاء الضوء عليها بل وتحديدها على النحو التالى :

١ ـ انخفاض الموارد المالية الجارية السيادية ، حيث تمثل نسبة ليست ذات وزن فى جميع المحافظات ويرجع السبب فى ذلك إلى ظروف وأوضاع خارجة عن نطاق المحليات ، حيث من المعروف أن تلك الموارد السيادية يتم تقديرها وفقاً لما ينتظر تحصيله منها ويصدر قرار بربطها ضمن ربط الموازنة الخاصة بالمحليات أى أنها محددة قانوناً فى إطار قانون الإدارة المحلية ، وقد سمحت الحكومة المركزية فى هذا القانون بنسب ضئيلة لبعض الضرائب والرسوم التى يمكن أن تذهب إلى المحليات . ومعنى ذلك أن زيادة هذه الموارد فى المحليات ترتبط أساساً بتعديل العلاقات القانونية والتنظيمية التى تربط المحليات بالحكومة المركزية .

٢ ـ يلاحظ أن هيكل الموارد المالية الجارية الأخرى يضم بعض مصادر الموارد المالية التى يمكن زيادتها وتعبئة المزيد منها ، حيث ترتبط تلك المصادر أساساً بالواقع الفعلى والبيئى للمحليات ، مثل الموارد المالية من الأنشطة المحلية التى لوحظ أنها تمثل نسبة هامة فى الكثير من المحافظات .

وعلى الرغم من ذلك فإن حصيلة تلك الموارد وإمكانيات زيادتها يخضع لما قررته الحكومة المركزية فى قانون الإدارة المحلية ولا يتم مراجعته ، رغم أن المراجعة مطلوبة من فترة لأخرى . وخاصة أنه لوحظ أيضاً اختلاف الموارد المالية الجارية من تلك النوعيات ، حسب طبيعة كل محافظة من المحافظات . ومن هنا تأتى امكانيات زيادة تلك الموارد من خلال استغلال الميزة النسبية التى تتمتع بها

كل محافظة فى تعبئة المزيد من الموارد المالية التى لدى كل محافظة فيها ميزة نسبية ، ويتوقف ذلك على حجم ونوعية الأنشطة التى تمارس داخل المحليات والقطاعات القائدة التى تحظى بها أى محافظة عن المحافظات . ويتطلب بالتبعية النظر إلى كل محافظة على حده دون النظر إلى الجميع بنظرة واحدة لا تراعى ظروف وأوضاع كل محافظة وهو ما قد يتطلب تعديل فى قانون الإدارة المحلية المعمول به .

٣ ـ من الأسباب الهامة التى تؤدى إلى انخفاض الموارد الذاتية المتاحة للمحليات ، وهى خارجة عن إرادة المحليات ، هى تلك التى تتمثل فى أن المحليات تباشر اختصاصات وزارات الخدمات التى آلت إلى وزارة الإدارة المحلية من تربية وتعليم وشئون صحية وشئون اجتماعية وإسكان وتعمير وشئون زراعية وشئون الرياضة والشباب والتموين والتجارة الداخلية والقوى العاملة والطرق والنقل وهذه الاختصاصات تؤديها مديريات الخدمات المختصة والتابعة للمحليات، وتدرج المصروفات المخصصة لها ضمن موازنات المحليات إلاأن إيراداتها لا تؤول للمحليات وإنما تدخل ضمن موازنات الوزارات المختصة . وحتى لو آل جزء من هذه الإيرادات أو كلها فإنها أيضاً لا تغطى نفقاتها باعتبارها جهات خدمات وهو ما قد يتطلب تعديل الرسوم وفئات الإيردات التى تحصل مقابل تلك الخدمات وتصب فى موازنة المحليات وفى إطار مرحلة التحرير الاقتصادى التى يمر بها الاقتصاد القومى .

٤ ـ رغم أن القروض تمثل نسبة كبيرة فى هيكل الموارد الرأسمالية إلا أنه لا يمكن الاعتماد على الاقتراض كمورد أساسى بسبب القيود المفروضة على حرية المحليات فى الاقتراض ، وصعوبة الحصول على مصدر مناسب للاقتراض بشروط وفوائد ميسرة .

رغم أن تلك القيود تحتاج إلى إعادة نظر فيها فى إطار عملية التحول التى يتجه إليها الاقتصاد القومى المصرى ، فى مرحلة التحرير الاقتصادى وفى إطار المحاسبة بعد ذلك على النتائج المحققة فى

المحليات التى يجب أن تكون هدفها المستقبلى هو خلق القاعدة القوية من المشروعات التى تولد المزيد من الموارد الذاتية الكافية لسداد هذه القروض وتوليد فائض مناسب كموارد .

٥ ـ يشير هيكل الموارد الرأسمالية فى المحليات ، إلى أن المعونات والمنح بلغت نسبة كبيرة فى هيكل الموارد الرأسمالية ، ورغم ذلك فإن هناك شكوك في استمرار تزايدها أو استمرارها على الإطلاق وبالتالى لا يمكن الاعتماد عليها كمورد أساسى فى هيكل الموارد الرأسمالية .

فتلك المعونات والمنح تخضع لقيود مفروضة على قبولها من الأساس، ولابد من موافقة الحكومة المركزية على مقدار تلك المعونات والمنح .

٦ ـ لوحظ أن هناك اتجاه عام يتسم بالانخفاض النسبى للموارد المالية فى المحليات ، ويرجع ذلك فيما يبدو إلى القيود المفروضة على إمكانيات زيادة الموارد المالية المتاحة للمحليات والتى تؤدى إلى سيطرة الحكومة المركزية على هيكل الموارد المحلية وذلك لأن كثيراً من القرارات المحلية المتعلقة بذلك تخضع لرقابة شديدة من أجهزة الحكومة المركزية ، وذلك مثل النسب المحددة للرسوم التى يفرضها المجلس المحلى والقيود المفروضة على السلطات المحلية فيما يتعلق بالموارد الأخرى .

٧ ـ أن الانخفاض النسبى الذى يحدث فى إجمالى هيكل الموارد المالية للمحليات قد يرجع فى جزء منه إلى عدم وجود وحدة فى الأسس التشريعية التى تتناول الناحية التمويلية فى موازنة المحليات ، حيث يلاحظ أنه فى الوقت الذى أضافت فيه أحكام القانون ١٤٥ لسنة ١٩٨٨ مسئوليات تنفيذية جديدة للمحليات صدر تشريع آخر يعفى حائزى الملكيات الزراعية القزمية الصغيرة من الضريبة على الأطيان فى حدود ثلاثة أفدنة فأقل ، وهو ما أدى إلى تناقص حصيلة إيرادات المحليات بشكل ملحوظ (وهو ما يؤدى إلى زيادة الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية) .

بل أنه يلاحظ رغم تعدد وتوالى التشريعات المنظمة لأعمال وحدات الإدارة المحلية خاصة منذ صدور الدستور الدائم فى عام ١٩٧١ ، فإن هذه التشريعات لم تضف إيرادات مالية جديدة لموازنات المحليات حيث اقتصرت الإضافات فى هذا الصدد على موارد حساب الخدمات والتنمية وصندوق الإسكان وصندوق الأراضى ، وحصيلة هذه الموارد إما ضئيلة أو مخصصة لأغراض بذاتها .

٨ ـ لعل من الملاحظات الهامة على هيكل الموارد المالية فى المحليات، أنه يلاحظ عدم وجود تخطيط للموارد المالية وخاصة التخطيط الاستراتيجى ، فالقدر الموجود من التخطيط هو قدر محدود من التخطيط قصير الأجل للموارد المالية المحلية رغم أن التنمية المحلية تحتاج إلى تحديد وتحقيق أهداف طويلة الأجل .

خامساً : الاختلالات التى تقع مسئولية حدوثها على المحليات :

هناك من الدلائل والمؤشرات التى تشير إلى أن هناك مجموع من الاختلالات المرتبطة بطبيعة هيكل الموارد المالية فى المحليات وعدم كفاية الموارد المالية المتاحة وخاصة الذاتية لمتطلبات التنمية المحلية .

وتلك الاختلالات تقع مسئولية حدوثها على المحليات وهو ما يتطلب التطرق إليها وتحديدها من خلال التحليل التالى :

١ ـ يلاحظ أن نسبة الموارد الذاتية تمثل نسبة صغيرة فى الشكل الإجمالى للموارد المالية فى المحليات بالإضافة إلى اتجاه تلك الموارد إلى الانخفاض النسبى من سنة لأخرى ، وفى المقابل تزايد مخصصات إعانات الحكومة المركزية وهو ما يمثل اختلال كبير فى هيكل الموارد المالية فىالمحليات .

ولعل ما يلفت النظر فى هذا المجال هو أن هناك مؤشراً آخر يؤكد تلك النتيجة بل ، يشير من جانب آخر أن المحليات يبدو أنها تسىء تقدير الموارد التى يمكن تحصيلها ، وفى نفس الوقت تفشل فى تعبئة ما حددته وقدرته بالفعل .

ويرجع ذلك إلى الأسباب التالية :

١/١ـ كثرة أنواع الموارد غير الاقتصادية التى تزيد تكلفة تحصيلها عن العائد الذى تحصل عليه المحليات . مثل الرسوم على الدواب وعربات الكارو والدراجات وغيرها ، حيث ينعكس ذلك فى كفاءة التحصيل وتكلفة التحصيل وإمكانية التهرب بالنسبة لكل نوع من هذه الأنواع .

٢/١ ـ قد يرجع ذلك أيضاً إلى عدم كفاءة نظام التحصيل للموارد المالية المحلية، وعدم تعاون الهيئات والأجهزة الحكومية التى تحصل بعض الموارد لحساب المحليات .

٣/١ ـ وجود حالة استرخاء من جانب المحليات نتيجة للاعتماد المتزايد على الإعانات الحكومية المركزية ، وبالتالى لا يوجد الدافع أو الحافز الكافى للبحث فى تعبئة المزيد من الموارد المالية فى المحليات ويساعد على ذلك أيضاً ، طريقة حساب إعانة الحكومة المركزية التى تشجع بدورها على تعميق حالة الاسترخاء الموجود فى المحليات .

٤/١ ـ نقص الكوادر المدربة على التحصيل فى المحليات، ومباشرة ومتابعة عمليات التحصيل والتسجيل وإمساك الدفاتر اللازمة لذلك وتكفى الإشارة إلى أن القرى كوحدات محلية لا يوجد بها وحدات حسابية مستقلة .

٥/١ ـ عدم الدقة فى وضع تقديرات الإيرادات ، وقيام تلك التقديرات فى أغلب الأحيان على أسس غير موضوعية .

٢ ـ قصور موارد حساب تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى وهو ما تم ملاحظته من تتبع هيكل الموارد الرأسمالية والذى حدث بالإضافة إلى ذلك أنه استناداً على إنشاء حساب لتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى بالمحليات لم تقم الحكومة المركزية بتمويل مشروعات الإسكان الاقتصادى (اعتباراً من موازنة ١٩٨٠) اعتماداً على متحصلات الصندوق الذاتية ، إلا أن معظم المحافظات فشلت فى تعبئة الموارد المحلية اللازمة لذلك . وهو ما أدىإلى ارتباك فى تنفيذ خطة الإسكان الاقتصادى فى المحافظات إلى حد التوقف .

٣ ـ ضعف المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ، ولعل ما يشير إلى ذلك هو أن انخفاض الموارد الذاتية فى هيكل الموارد المحلية ، وتزايد الإعانات الحكومية المركزية يعنى أن الحكومة المركزية هى التى يلقى عليها العبء الأكبر فى القيام بعملية التنمية المحلية ، وكان من المتوقع فى ظل انخفاض نسبة الموارد الذاتية أن تنشط الحسابات والصناديق الخاصة وتنهض بهذه المهمة وبالتالى تقلل من الإعانات الحكومية المركزية أو القروض ، إلا أنه من المشاهد أن تلك الحسابات أو الصناديق الخاصة لم تنجح هى الأخرى فى تعبئة الموارد المالية الكافية واللازمة من خلال المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية رغم الإمكانيات الهائلة التى يمكن الحصول عليها من هذا المجال أو الاتجاه .

ويشير الواقع العملى إلى الحقائق التالية :

١/٣ ـ أن المشروعات الانتاجية التى تقوم على المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية فى المحليات ، تعانى من نقص السبل والأساليب الخاصة بإبراز وتحقيق التمويل الشعبى الواسع النطاق حيث يساهم دائماً فى رأس المال الخاص بهذه المشروعات أشخاص بعينهم ذو قدرات مالية عالية ، مما يجعل صغار المشاركين المحتملين يحجموا عنها على الرغم من ضرورة العمل على جذب أكبر عدد ممكن من هؤلاء نظراً لأهمية المشاركة العريضة من مجموع الأفراد فى المحليات فى المشروعات التى تعود على مجتمعاتهم المحلية بالنفع والفائدة .

٢/٣ ـ يلاحظ أن المشروعات الخدمية التى يقوم بها المواطنين فى المحليات من خلال التمويل الذاتى الكامل من خلال المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية ، هى فى الغالب مشروعات صغيرة ، وأغلب الجهود المبذولة فيها فردية والقيمة المضافة البتى تضيفها هذه المشروعات ضعيفة للغاية .

٣/٣ـ أن المشروعات التى تقوم على التمويل المشترك بين الحكومة بأجهزتها المحلية والأفراد فى المحليات هيئة تمثل التمويل الحكومى فى الاعتمادات الواردة فى موازنة المحليات ، ويتمثل التمويل الشعبى

فى حصيلة الصناديق الخاصة التىتنشئها المحافظات ، يشير الواقع العملى إلى أن تلك الصناديق غير فعالة ولا تقوم على أسس سليمة .

والخلاصة أن تلك الاختلالات وأسبابها تشير إلى أن واقع الأوضاع فى المحليات فيما يتعلق بهيكل التمويل المحلى يحتاج إلى اقتراح مجموعة من السبل التى تعمل على علاج تلك الاختلالات وتعبئة الموارد المالية بالمحليات الذى لازال يشير إلى أن هناك موارد مالية هائلة بالمحليات كامنة يمكن تعبئتها إذا ما وضعت السبل والأساليب المناسبة لذلك وهو ما سنحاوله فى المبحث الثانى من هذا الفصل .

المبحث الثانى
مداخل تعبئة الموارد المالية
وإصلاح الاختلالات فى هيكل التمويل المحلى

لعل من الضرورى الإشارة ، منذ البداية ، إلى أن المداخل المختلفة لسبل تعبئة وتنمية الموارد المالية لزيادة تمويل الاستثمار فى المحليات وعلاج الاختلالات فى هيكل التمويل المحلى ، يبدو من الملائم مناقشتها والنظر إليها فى إطار عملية التحول التى يشهدها الاقتصاد المصرى من تحرير وإصلاح اقتصادى بما يتضمنه ذلك من تطبيق آليات السوق وتغير أسلوب التخطيط من تخطيط مركزى شمولى إلىتخطيط تأشيرى ، يلعب فيه القطاع الخاص دوراً كبيراً ومتزايداً فىمجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويتم من خلاله دعم ودفع الحوافز الفردية وتنميتها بوسائل التحفيز المناسبة.

ويعنى ذلك تغير الآلية التى يتم بها إقامة مشروعات التنمية المحلية والقومية وبالتالى يصبح من الضرورى أن تتغير أدوات التمويل ومصادر الموارد المالية اللازمة لزيادة الاستثمار .

ومن السهل إدراك أن تلك الآلية يمكن أن تلتقى فى نقطة أساسية مع دعم دور الإدارة المحلية فى تمويل التنمية والاستثمار فى المحليات، من خلال العمل على تغيير وإصلاح هيكل الموارد المالية ، أى إعادة هيكلة الموارد بهدف تقليل الاعتماد على إعانات الحكومة المركزية والموارد الخارجية فى اتجاه دعم استقلالية الإدارة المحلية فى اتخاذ القرارات إلى الحد الذى يؤدى إلى ذلك ويدفع نظام الإدارة المحلية إلى تحقيق الفعالية المطلوبة ويحقق الفلسفة من وجوده .

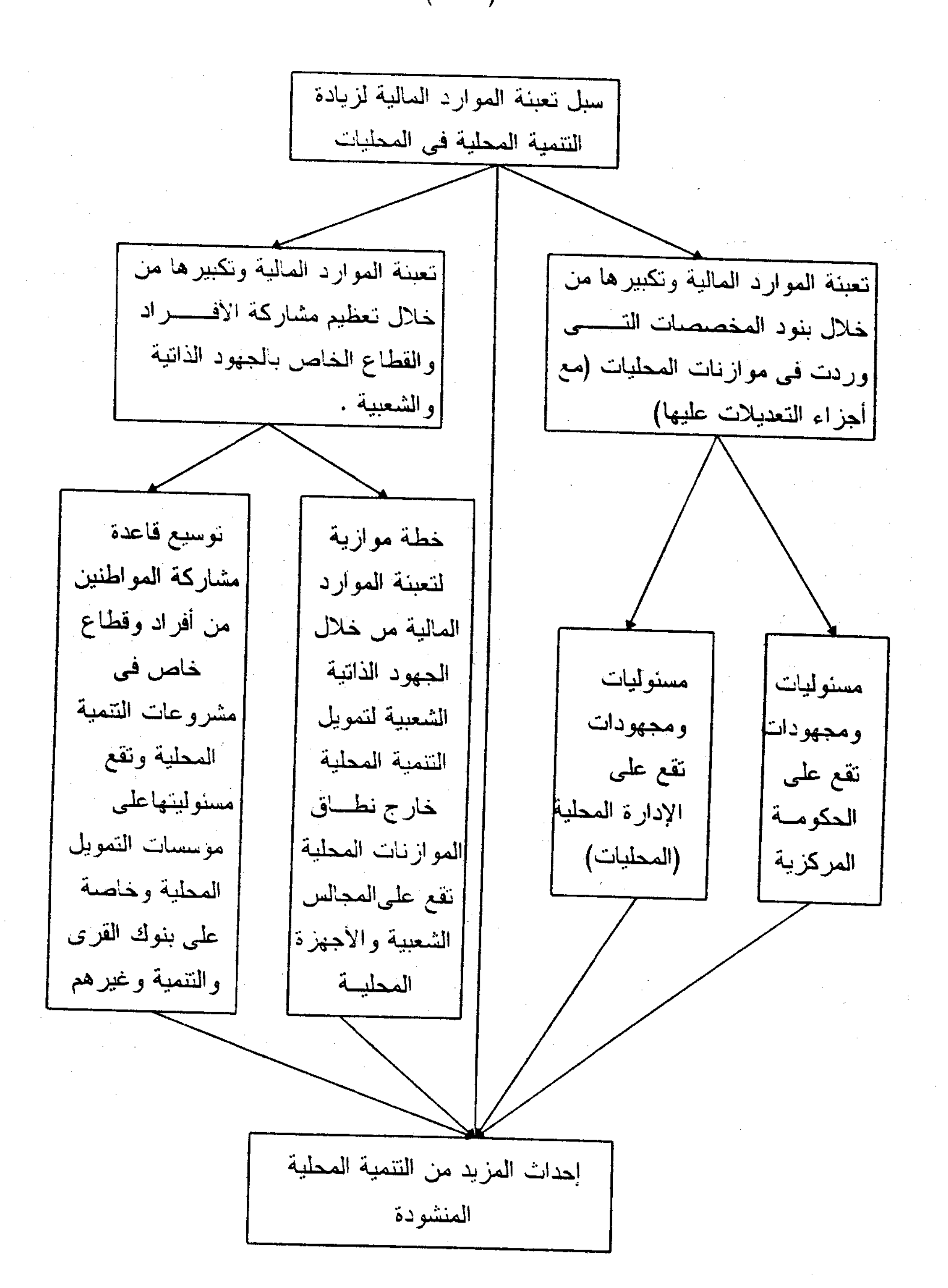
وهذا الالتقاء يأتى من خلال أن الاتجاه العام هو التوجه نحو تقليل الاعتماد على الحكومة المركزية فى تمويل عمليات التنمية والاستثمار سواء المحلية أو القومية ، والاعتماد فى ذلك على الأفراد والقطاع الخاص والجهود الذاتية الشعبية بقدر المستطاع . فدور الدولة فى النشاط الاقتصادى وإدارة عملية التنمية يتجه إلى أن يكون تنظيمياً ، وسيتوقف عند إدارة وتملك

المشروعات الكبيرة والاستراتيجية والقيام بالخدمات التى لا يقبل عليها الأفراد والمنشآت الخاصة ، أو لا يستطيعوا القيام بها .

وفى هذا الإطار ، من المتوقع أن يزداد الاعتماد على الجهود الشعبية والذاتية فى أحداث التنمية المحلية وزيادة الاستثمار فى المحليات ، وبالتبعية الاتجاه نحو تصحيح العلاقة بين نظام الإدارة المحلية والحكومة المركزية وتدعيم مبدأ اللامركزية الإدارية بحيث يسمح لتعبئة المزيد من الموارد المالية بالمحليات وبالتالى تغير الآلية التى يعمل بها هيكل الموارد المالية الحالى المخصص فى موازنات المحليات فى إطار الموازنة العامة للدولة .

ولا يقتصر الأمر على هذا الاتجاه ، بل من المتصور أن تكون هناك آليات تعمل بفعالية خارج موازنات المحليات والاعتمادات السنوية التى تأتى فى الموازنة العامة للدولة ، بحيث تؤدى تلك الآليات إلى خلق قاعدة لتمويل الاستثمار فى المحليات تسمح باستمرار فى تعبئة المزيد من الموارد المالية النابعة من المحليات وتوظيفها فى مشروعات التنمية المحلية بحيث تكون خارج ما تخصصه الحكومة المركزية فى موازنة المحليات وتؤدى إلى تقليل الأعباء التى تتحملها الموازنات الرسمية إن آجلا أو عاجلاً ، وبالتالى تحمل ميزة أخرى وهو التعجيل بالتنمية المحلية وزيادة معدلاتها فى فترة زمنية أقل مما لو تم الاعتماد والانتظار على المخصصات الرسمية والموازنة العامة وهو ما يفسر تطبيق مبدأ لا مركزية تشجيع الاستثمار ، من خلال نشر مكاتب الاستثمار فى المحليات عام ١٩٩٦ .

وعلى ذلك يمكن تصور مداخل سبل تعبئة الموارد المالية لإصلاح هيكل التمويل المحلى بالمحليات على النحو التالى :


سبل تعبئة الموارد المالية لزيادة التنمية المحلية فى المحليات
تعبئة الموارد المالية وتكبيرها من خلال تعظيم مشاركة الأفـــراد والقطاع الخاص بالجهود الذاتية والشعبية .
تعبئة الموارد المالية وتكبيرها من خلال بنود المخصصات التـــى وردت فى موازنات المحليات (مع أجزاء التعديلات عليها)
توسيع قاعدة مشاركة المواطنين من أفراد وقطاع خاص فى مشروعات التنمية المحلية وتقع مسئوليتهاعلى مؤسسات التمويل المحلية وخاصة على بنوك القرى والتنمية وغيرهم
خطة موازية لتعبئة الموارد المالية من خلال الجهود الذاتية الشعبية لتمويل التنمية المحلية خارج نطـــاق الموازنات المحلية تقع علىالمجالس الشعبية والأجهزة المحليـة
مسئوليات ومجهودات تقع على الإدارة المحلية (المحليات)
مسئوليات ومجهودات تقع على الحكومـة المركزية
إحداث المزيد من التنمية المحلية المنشودة

أولاً: سبل تعبئة الموارد المالية فى إطار الهيكل الوارد فى موازنات المحليات :

تشير الدلائل إلى أن هيكل الموارد المالية المخصصة فى موازنات المحليات يعانى من الاختلال فى مكوناته المختلفة وفى إطاره الإجمالى ، وبالتالى تتركز سبل تعبئة الموارد المالية من خلال الهيكل الوارد فى موازنات المحليات فى مجموعة من المقترحات التى تقع مسئولية تنفيذها والسعى إلى تحقيقها على المجهودات التى يمكن أن تبذلها ، الحكومةالمركزية باعتبارها فى ظل النظام القائم ، التى تملك القيام بأعمال تقوم بها ولا تستطيع المحليات أن تفعل شيء تجاهها إلا بالرجوع إلى الحكومة المركزية .

ومن ناحية أخرى هناك سبل لتعبئة الموارد المالية وتنميتها تقع مسئولية تنفيذها على المحليات ممثلة فى نظام الإدارة المحلية القائم بأجهزته المختلفة والمجهودات التى يمكن أن تبذلها.

١ ـ سبل تعبئة الموارد المالية فى المحليات التى يقع عبء تنفيذها على الحكومة المركزية :

يمكن فى هذا المجال إبداء عدد من المقترحات لسبل تعبئة الموارد المالية فى المحليات فى هذا الاتجاه ، وتتلخص فيما يلى :

١/١ ـ يجب أن تسمح الحكومة المركزية للمحليات بأن تحصل الوحدات المحلية على كافة الموارد ذات الطابع المحلى وذلك لتنمية الموارد الذاتية وبالتالى يتطلب ذلك إعادة النظر فى جميع أنواع الضرائب والرسوم التى تحصلها الدولة (الحكومة المركزية) بحيث يخصص للمجالس والوحدات المحلية حصيلة كافة الضرائب والرسوم ذات الطابع المحلى والتى تؤول حصيلتها حالياً إلى الحكومة المركزية .

٢/١ ـ السماح للوحدات المحلية بالحصول على نسب متزايدة من الضرائب المركزية ، مثل الضرائب على الدخل أى الضريبة الموحدة (أرباح تجارية وصناعية ، وضريبة كسب العمل والمهن الحرة) والضرائب على الثروة مثل رسوم الأيلولة الخاصة بالتركات وكذلك الرسوم التى

تحصل عند تسجيل عقود البيع والشراء والعقارات والأراضى التى تقع بدائرة المجلس المحلى .

بل ويفضل فى إطار مواكبة الإصلاح الاقتصادى الذى يحدث العمل على ضرورة تخصيص نسبة متغيرة من ضريبة المبيعات للمحليات.

٣/١ ـ إعطاء المرونة اللازمة للمحليات لزيادة الحصيلة من الرسوم التى تفرض على الأنشطة المحلية ، حيث لوحظ أن الموارد من الأنشطة المحلية فى تزايد واضح ، والأهم أن لكل محافظة أو وحدة محلية ميزة نسبية وتنافسية فى أنشطة محلية معينة يمكن تعظيم وتعبئة المزيد من الموارد منها ولكن القوانين والقواعد المعمول بها لا تسمح بذلك فى الوقت الحاضر وبالتالى لابد من مراعاة ذلك مستقبلاً حيث يجب أن تكون للمجالس الشعبية للمحافظات حق فرض الرسوم المحلية التى تزيد من إيراداتها لانها الأقدر على معرفة احتياجاتها ورغبات مواطنيها وستكون طوعية واختيارية وليست مفروضة بطريق التحكم أو القسر مثل الضرائب التى تفرضها الحكومة المركزية .

٤/١ ـ تحديد أنواع ونسب الضرائب المركزية أو مصادر التمويل الأخرى التى تتكون منها إعانة سد العجز للمحليات وإدراجها بصفتها المباشرة بموازنات المحافظات والنظر فى زيادة هذه النسب حتىتكون الإعانة من الحكومة المركزية فى أضيق الحدود .

٥/١ ـ العمل على منح الوحدات المحلية الفرصة للحصول على إيرادات مديريات الخدمات التى آلت لوزارة الإدارة المحلية من تربية وتعليم وصحة ، وشئون اجتماعية وإسكان وزراعة وغيرها ، حيث أن نقل تلك الاعتمادات الخاصة بالإيرادات فيه تصحيح للوضع القائم ، الذى يقتصر على نقل اعتمادات المصروفات دون الإيرادات وبالتالى نقل الاختصاص للمحليات فيما يختص بالمصروفات والإيرادات .

٦/١ ـ مراعاة التنسيق بين التشريعات التى تصدر بشأن فرض ضرائب جديدة أو تقرير إعفاء من ضرائب قائمة، ومدى تأثير هذه التشريعات

علىحصيلة الموارد المالية المتوقعة للمحليات وعلاج ذلك من حيث التأثير الإيجابى والتأثير السلبى وذلك من جانب الحكومة المركزية .

٧/١ ـ تتطلب كل السبل السابقة ، تعديلات فى قانون الإدارة المحلية المعمول به فى الوقت الحاضر يراعى فيه تعديل العلاقة القانونية والتنظيمية التى تربط بين المحليات والحكومة المركزية ، فى ظل عملية التحرر الاقتصادى الحادثة وتعميق اللامركزية المستهدفة فالقيود والمعوقات التى تقف دون تنفيذ تلك السبل تتلخص وتتركز معظمها فى الجوانب القانونية التشريعية والتنظيمية القائمة التى تحكم العلاقة بين المحليات والحكومة المركزية .

والتصور أن التعديلات المطلوبة ، ينبغى أن يكون روحها قائم على مد جسور الثقة ، والمحاسبة على النتائج بين الحكومة المركزية والمحليات .

٨/١ ـ وضع سياسة تمويلية للمجالس ووحدات الإدارة المحلية تراعى فيها العديد من المحددات لعل من أهمها :

١/٨/١ ـ تحديد واضح للضرائب والرسوم التى تخص الحكومة المركزية وتلك التى تخص المحليات .

٢/٨/١ ـ تخصيص موارد مالية مباشرة للمحليات وتحديد الرسوم المحلية التى تصب حصيلتها فى صناديق محلية تخدم أغراض التنمية أسوة بالحسابات والصناديق المعمول بها حالياً .

٣/٨/١ ـ ثبات عملية الدعم بالقروض بقدر المستطاع .

٤/٨/١ ـ إطلاق نظام الحوافز والتشجيع للمحليات الناجحة فى أداء المطلوب منها .

٥/٨/١ ـ إيجاد التنسيق والترابط بين كافة الجهود التى تبذل فى تعبئة الموارد لزيادة الاستثمار فى المحليات سواء كان ذلك من بنوك قرية، أو بنوك تنمية ، أو قروض ، أو معونات ومنح وربط كل ذلك بدور واضح للقطاع الخاص .

٦/٨/١ــ منح الوحدات المحلية سلطات مالية أوسع بشكل دورى ليواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمار فى المحليات ، مثل إعطاء حرية أكثر فى فرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها ، ورفع حد الاقتراض دون حاجة لتصديق جهات أخرى ، ورفع حد سلطة المجالس المحلية فى التصرف فى مال من أموال الوحدات المحلية.

٩/١ ــ قيام الحكومة المركزية بالمساعدات والخدمات المستمرة التى تدعم دور المحليات فى تعبئة المزيد من الموارد المالية ، مثل القيام بتحصيل بعض أنواع الضرائب والرسوم نيابة عن السلطات المحلية مما يؤدى إلى توفير نفقات التحصيل ، ومن ناحية أخرى مشاركة السلطات المحلية فى دراسة تنمية مواردها المحلية .

١٠/١ــ لابد أن تسعىالحكومة المركزية إلى إعادة النظر فى طريقة حساب الإعانات المركزية ، حيث لا يوجد قواعد ثابتة منتظمة لها ، ويمكن الاستناد فى ذلك على عدد من المعايير الموضوعية التى تمنح على أساسها حتى لا تكون دعوة لاسترخاء المحليات ولاتحفز الأخيرة على البحث كثيراً عن وسائل وسبل لتنمية مواردها وما يحمله ذلك من آثار سلبية ، بل من الواجب وضع معايير موحدة ومحددة لتوزيع الإعانات الحكومية على المجالس الشعبية المحلية ويمكن ذلك على أساس عدد السكان فى الوحدة المحلية أوعلى أساس أنشطة معينة تقوم بها الوحدة بحيث تكون واجبة الدفع وقابلة فى الأجل القصير على الأقل .

٢ ــ سبل تعبئة الموارد المالية فى المحليات التى يقع عبء تحقيقها على الإدارة المحلية :

ويمكن تصور السبل التالية لتعبئة الموارد المالية فى المحليات ، من هذا الاتجاه :

١/٢ ــ العمل على النهوض بمستوى العاملين بالإدارات المالية فى المحليات وتزويدها بالأعداد اللازمة فى مجال تقدير الإيرادات وتحصيلها، حيث يستلزم إعداد تقديرات الإيرادات خبرة فائقة ، وتوافر قدر كبير من الدراية بالأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وكذلك

طبيعة كل نوع من أنواع الإيرادات والقواعد والقوانين التى تصدر بشأنها .

٢/٢ ـ مراعاة الدقة فى تقديرات الإيرادات حتى لا يسفر التنفيذ عن اختلاف كبير بين التقديرات والمتحصلات الفعلية ، وتحتاج دراسة العديد من العوامل والعناصر ، والاعتماد على معايير موضوعية ومنطقية .

٣/٢ ـ يقع على الأجهزة المحلية الدراسة المستمرة لواقعها وظروفها فى إطار البحث عن مصادر متجددة للموارد وخاصة الذاتية ، فهى أدرى عن ما يعبر عنه الواقع الذى تعيشه وعليها اقتراح الوسائل والسبل المناسبة التىتؤدى إلى تعبئة المزيد من الموارد المحلية من أجل زيادة الاستثمار فى المحليات .

٤/٢ ـ العمل على أحكام الرقابة على التحصيل حيث أن مراقبة التحصيل لا تقل أهمية عن الدقة المطلوبة فى تقدير الإيرادات ، فالدقة فى تقدير الإيرادات لا تجدىإذا لم يكن هناك رقابة فعالة على عملية التحصيل.

٥/٢ ـ لتقليل الاعتماد على القروض والمنح والمساعدات لابد من العمل على المشاركة من جانب المستفيدين من أى مشروع يتم التخطيط لإقامته سواء كانت الاستفادة فى شكل تحسين خدمة أو استفادة فى شكل عائد سيحصل عليه .

وقد نفذت ذلك هيئة التنمية الأمريكية فى إطار اتفاقيات المنح الأمريكية لدعم قطاع اللامركزية وتدعيم المشروعات لتنمية الريف المصرى والمحليات .

ونصت تلك الاتفاقيات على ضرورة مساهمة المحليات (المحافظات) بنسبة ٥٠٪ فى شكل حصة لكل محافظة من المساهمات الأهلية تشجيعاً للجهود الذاتية وإشراك المواطنين فى المشروعات الاستثمارية التىيتم تنفيذها من هذه المنح بالمدن والقرى بالمحافظات.

وقد ساهمت العديد من المحافظات بالفعل بنسبة أكبر من النسبة المقررة وقامت بزيادة حجم بعض المشروعات التى تنفذ من هذه المنحة فى كافة المجالات .

وبالتبعية لماذا لا يكون هذا أحد السبل لتعبئة المزيد من المـوارد عند إقامة أى مشروع أو أداء خدمة فى المحليات ؟.

٦/٢ ـ إجراء دراسة دقيقة لإلغاء الرسوم المحلية غير الاقتصادية التى تزيد تكلفة تحصيلها عن العائد الذى تحصل عليه الوحدة المحلية منها مثـل رسوم الدواب والعربات الكارو والدراجات ، وفى نفس الوقـت زيـادة الرسوم التى تتصف بالسـهولة فـى التحصيـل كرسـم اسـتهلاك التيـار الكهربائى والمياه .

٧/٢ ـ عدم الاعتماد على الاقتراض كمورد أساسى بسبب القيود على حريـة الوحـدات المحليـة فـى الاقـتراض وصعوبـة الحصـول علـى مصـدر مناسب للاقتراض بشروط وفوائد ميسرة .

والبديل هو العمل على تحفيز المساهمة المباشرة فى المشروعات فـى شـكل شـركات مسـاهمة باسـتخدام آليـات سـوق الأوراق الماليـة أو مشاركة بنصيب فى المشروعات الخدمية التى يستفيد منها الجمهور.

٨/٢ ـ العمـل علـى تنميـة الوعـى الضريبـى لـدى المواطنيـن بكافـة وسـائل الدعاية والإعلام ، لأنه كلمـا زاد تفهـم المواطنيـن لقوانيـن الضرائـب والرسوم كلما سهلت مهمة الوحدات المحلية فى تحصيل مستحقاتها.

٩/٢ ـ إجراء التحسينات اللازمة علىحسـابات التنميـة المحليـة أو مـا يسـمى بالصنـاديق الخاصـة ومراجعـة أدائهـا ، مثـل " حسـاب الإسـكان الاقتصـادى حيث يقـترح تـرك عمليـة الاسكان الاقتصـادى لشـركات الإسـكان المتخصصـة فـى هـذا المجـال لتتولـى عمليـات الإسـكان الاقتصادى وتعبئة المـوارد الماليـة اللازمـة وتدبـير مصـادر التمويـل الأخرى للقيام بذلك بكفاءة أعلى ، فقدرتها أفضل فى هذا المجال .

١٠/٢ـ اشتراك المحليات (المحافظات) فـى إنشـاء هيئـة تمويـل للاسـتثمارات المحلية تكون مهمتها الاقراض فى حدود وشروط لمشروعات يحددها المجلس الأعلى للإدارة المحلية وبناء علـى اقـتراح المجـالس الشـعبية المحلية وتركز أساساً على تنمية المشـروعات الاسـتثمارية المشـتركة بين المحافظات .

وتعتبر هذه الهيئة بمثابة بنك متخصص يهدف إلى تمكين السلطات المحلية من الحصول علىحاجتها من الموارد الرأسمالية التى تمول الاستثمارات المحلية بشروط مميزة عن تلك التى يمكن الحصول عليها من المؤسسات المالية الأخرى .

ولا شك أن وجود هذه المؤسسة من شأنه أن يدعم برامج التنمية الإقليمية والمحلية ، ويربطها بالجهود القومية ، وبالتالى تكون إحدى عوامل ربط الاستثمارات المحلية بالاستثمارات القومية .

كما أن هذه الهيئة يمكنها تقديم المساعدات الفنية الخاصة بدراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات والمشورة فى إجراء التنفيذ وتحديد مصادر الأموال وكيفية الإدارة الرشيدة الأمر الذى قد لا يتوافر لدى المحليات .

ثانياً : سبل تعبئة الموارد المالية من خلال تعظيم مشاركة الأفراد والقطاع الخاص فى التنمية المحلية وزيادة الاستثمار بالجهود الذاتية والشعبية :

يبدو أن هناك العديد من السبل التى يجب أن تعمل جنباً إلى جنب وبشكل موازى للجهود الحكومية فى مجال التنمية المحلية وزيادة الاستثمار بالمحليات ولكنها خارج الموازنات المحلية والاعتمادات التىتخصصها لها الموازنة العامة للدولة .

وهذه السبل لا يمكن التقليل من أهميتها بل هى قد تؤدى إلى تعبئة قدر كبير من الموارد المحلية واستخدامها الاستخدام الأمثل والأفضل فى إحداث المزيد من الاستثمارات من أجل التنمية المحلية التى تخفف العبء عن الموازنات المحلية ، ويستخدم الموارد المالية المتاحة فى المحليات بشكل أفضل بكثير من الوضع الحالى .

وهذه السبل يمكن أن تصب فى اتجاهين يمكن إيضاحهما على النحو التالى :

١ - العمل على وضع خطة موازية لتعبئة الموارد المالية من خلال الجهود الذاتية الشعبية لتمويل استثمارات التنمية خارج نطاق

الموازنات المحلية ، وتقع مسئولية وضع تلك الخطة على المجالس الشعبية والأجهزة المحلية .

ويكون الهدف الأساسى لتلك الخطة تنفيذ المشروعات التى تعمل على تعظيم المشاركة الشعبية بالجهود الذاتية وبالتالى تعبئة المزيد من الموارد المحلية ، نظراً لتوافر قدرات تمويلية هائلة من هذا المصدر.

ويتطلب ذلك الخطوات التالية :

١/١ ـ تحديد المشروعات والخدمات التى لا تستطيع الموازنات المحلية أن تمولها ، وتلك التى لو تركت للجهود الذاتية والشعبية يمكن أن توفر على المحليات عبء طلب أو انتظار إعانات الحكومة المركزية (وقد يقلل ذلك من طلب التمويل من مصادر خارجية أخرى).

٢/١ ـ تحديد الموارد المالية التى يمكن تعبئتها فى المحليات لتمويل هذه المشروعات من خلال الجهود الذاتية والشعبية والموارد التى يمكن الحصول عليها من الصناديق الخاصة (حسابات التنمية والخدمات المحلية).

٣/١ ـ تنظيم عملية المشاركة الشعبية ودفعها فى القنوات التى تؤدى إلى تمويل تلك المشروعات المقترحة بأساليب التحفيز المناسبة سواء المادية أو المعنوية .

٤/١ ـ وضع الخطة المطلوبة لتكون معدة بشكل موازى لبنود الموازنات المحلية والعمل من خلالها نحو تحقيق أهداف التنمية المحلية القائمة على الجهود الذاتية والمشاركة الشعبية .

٢ ـ توسيع قاعدة مشاركة المواطنين من أفراد وقطاع خاص فى المشروعات الاستثمارية المحققة للتنمية المحلية ، وتقع المسئولية فى هذا المجال على مؤسسات التمويل المحلية ومن أهمها بنك التنمية والائتمان الزراعى وبنك التنمية الصناعية المصرى ، وبنوك القرى، وبنوك التنمية ، وحتى فروع البنوك التجارية وغيرها من مؤسسات التمويل ، مع الإشارة إلى ضرورة إجراء ووجود نوع من التنسيق والتعاون بين كل تلك المؤسسات .

والمطلوب فى هذا المجال إحداث تطوير فى أداء مثل تلك المؤسسات التمويلية لتصل إلى تعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية . مثل بنوك التنمية الوطنية التى خدمت فى كافة مجالات التنمية الشعبية، والتطوير المطلوب فى أداءها يقضى بضرورة أن تصل تلك البنوك إلى أعماق القرية المصرية والمحليات ، من خلال تطوير الأوعية الادخارية لديها لتجمع المدخرات الصغيرة التى يمكن أن تكون قوة تمويلية كبيرة من أجل زيادة الاستثمار . وتطور أيضاً من أنشطتها لتلبى حاجة المقترضين وتتناسب مع فكرهم واتجاهاتهم الاستثمارية .

ويمكن لبنوك القرى أيضاً ، أن تطور من أدائها لتقترب أكثر من المزارعين وتدفعهم للمشاركة بفعالية فى تمويل مشروعات التنمية المحلية ، وإدخال البعد الجغرافى فى التوزيع الإقليمى لبنوك القرى بحيث يتم الانتهاء من تغطية كافة العواصم والقرى خلال خطة زمنية معينة .

ويمكن الاستفادة فى هذا المجال من بنوك الادخار المحلية ، فى المانيا وغيرها من التجارب وهكذا الأمر بالنسبة للبنوك التجارية يجب أن تطور من أدائها فى عملية تعبئة المدخرات المحلية ، ويمكن الإشارة أيضاً لجهاز تنمية القرية المصرية ، حيث يعاب على صندوق التنمية المحلية تعدد الإجراءات الإدارية وتداخل وظائفه التمويلية مع سياسة المجالس الشعبية المحلية ، ويحتاج الأمر تبسيط الإجراءات والتنسيق بين الجهاز وباقى الأجهزة الأخرى .

بل وأيضاً يمكن أن يلعب الصندوق الاجتماعى للتنمية دوراً مؤثراً فى زيادة المشاركة الشعبية فى زيادة الاستثمار فى المحليات وتزايد المشروعات الاستثمارية وتنويعها وارتباطها بالبيئة المحلية واحتياجاتها المختلفة .

بل يمكن التفكير فى تطبيق تجربة بنك جرمين الذى نجح نجاحاً باهراً فى بنجلاديش .

ولعل من الضرورى التأكيد على التنسيق والتعاون بين عمل كل تلك الأجهزة والمؤسسات التمويلية فى مجال زيادة الاستثمار فى المحليات للوصول إلى مستويات التنمية المحلية المنشودة .

ثالثاً : مداخل أخرى لإصلاح هيكل التمويل المحلى بالمحليات :

١ ـ إصدار قانون يحدد الأوعية التى يجوز فرض رسوم محلية عليها، ويبين الحدود القصوى لتلك الرسوم فى حالة فرضها فى إطار تأكيد مبدأ صلاحية الوحدات المحلية فى تحديد رسوم وأسعار الخدمات العامة التى تقدمها المرافق المحلية فى نطاق كل وحدة بما يتلائم مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية .

٢ ـ إنشاء مركز معلومات للإدارة المحلية على شكل شبكة كبير منتشرة فى المحافظات يتكامل مع مراكز المعلومات القومية فى تقديم المعلومات التى يمكن من خلالها التعرف على القدرة المالية لكل مجتمع محلى على أساس النشاط الاقتصادى السائد ومستقبل التنمية فى كل وحدة محلية .

٣ ـ زيادة النسبة المقررة للإدارة المحلية فى الموارد المشتركة للمحافظات بما يسمح بدعم الوحدات المحلية لإنشاء واستكمال وتطوير المرافق العامة بها ويفسح الطريق أمام المواطنين للمساهمة بجهودهم الذاتية.

٤ ـ إضافة موارد جديدة للوحدات المحلية مثل :

ـ أثمان الأراضى والمحاجر الواقعة فى نطاق كل محافظة .

ـ مقابل تحسين الأراضى الزراعية نتيجة لرصف الطرق .

ـ ٧٥٪ من حصيلة الزيادة فى الموارد المالية المحلية للمحافظة من الربط المقرر فى الموازنة العامة للدولة التى يتم تحصيلها .

ـ مساهمة شركات قطاع الأعمال العام فى تمويل الخدمات الاجتماعية والبيئة المحلية مع أداء حساب الخدمات الاجتماعية .

ـ تحديد نسبة من حصيلة الدولة من البترول والتعدين للموارد المالية للمحافظات وكذلك تحديد نسبة من حصيلة ضريبة المبيعات ونسبة من رسم تنمية الموارد لهيكل الموارد المالية للمحافظات .

٥ ـ العمل على تأكيد دور المحليات فى إعداد الموازنات والهياكل المالية المحلية الأخرى وتنفيذها ومتابعتها للوصول إلى المستوى الذى يسمح بتدعيم مواردها والإنفاق منها وفق البرامج ومعدلات الأداء المقررة ، مع تطوير اللوائح المالية ونظم العمل بها ، بما يكفل تحقيق ذلك .

٦ ـ إضافة حصيلة التصرف فى الأراضى القابلة للاستصلاح داخل زمام المحافظة والأراضى المتاخمة الصحراوية والمستصلحة والممتدة لمسافة ٥ كيلو مترات إلى الموارد المحلية سواء قامت المحافظة بالاستصلاح أو عهدت به إلى الغير مع التأكيد على ضرورة تحديد نصيب المحافظة فى العائد من حصيلة بيع الأراضى المستصلحة الواقعة خارج الزمام فى حدود ٢٥٪ طبقاً لقانون الإدارة المحلية .

٧ ـ توجيه الشركات لتسديد فائض نسبة الـ ٢٥٪ المخصصة للخدمات من أرباح شركات القطاع العام المخصصة لتمويل الوحدات اللازمة لإسكان العاملين بالشركة أو الشركات المتجاورة فى نطاق الوحدات.

٨ ـ تشجيع قيام مشروعات إنتاجية وخدمية بالمحافظات يساهم فيها المواطنون مع الوحدات المحلية ، وذلك فى مجالات الأمن الغذائى إنتاجاً وتسويقاً ، وفى إنشاء المرافق العامة المحلية على أن تدار تلك المشروعات بالأسلوب الاقتصادى ، ولتنفيذ ذلك فإنه لابد مما يلى:

٨/١ـ تقييم المشروعات الإنتاجية التى أنشأتها المحافظات من صناديق الخدمات وبالمشاركة الشعبية ، خاصة مشروعات الأمن الغذائى وتحويلها إلى شركات يساهم فيها المواطنون .

٨/٢ـ العمل على تمليك المشروعات الإنتاجية التى أنشأها جهاز بناء وتنمية القرية للمواطنين سواء كانوا أفراداً أو جماعات ، على أن تستخدم الحصيلة الناتجة عن ذلك فى إنشاء مشروعات جديدة بالقرية ويتم ذلك من خلال لجنة تشكل فى كل محافظة من الجهات التى تشرف على هذه المشروعات للقيام بتلك المهام .

٩ ـ منح الوحدات المحلية حرية أكبر فى عقد قروض خاصة بها لتنفيذ مشروعاتها الاستثمارية بالتنسيق مع الخطة العامة للدولة والموازنة،

وبإشراف البنك المركزى ، وذلك بضمان عائد المشروعات التى تطلب القروض من أجلها ، بناء على دراسات الجدوى الاقتصادية بالمحليات ، وحفز البنوك التجارية والمتخصصة على الدخول بالمشاركة فى مشروعات الوحدات المحلية للاستفادة من الاستثمار المباشر بدلاً من فوائد القروض ، على أن تلتزم الوحدات المحلية بسداد هذه القروض .

١٠ ـ إعادة تنظيم جميع الصناديق الخاصة والحسابات المستقلة وتطوير لوائحها المالية بما يكفل التنسيق والتكامل بينها . والسماح للمحليات بإيداع جانب من أرصدة الصناديق والحسابات الخاصة بالبنوك التجارية ، للاستفادة من عائد استثمار هذه الودائع بالتنسيق مع وزارتى المالية والاقتصاد .

١١ ـ دراسة إمكانية تحويل الحسابات الخاصة إلى شركات متخصصة كل فى مجالها بكل محافظة ، بحيث تتولى هذه الشركات الأعمال الموكول أداؤها لهذه الحسابات الخاصة مثال ذلك أن تكون هناك شركة متخصصة فى مشروعات الإسكان الاقتصادى على مستوى المحافظة ، وشركة مهمتها القيام بأعمال النظافة ، وكذلك تشجيع قيام شركات مساهمة محلية برأسمال مشترك بين حسابات الخدمات والقطاع الخاص وفق خطة تنمية محلية .

١٢ ـ التأكيد على أهمية دور بنك التنمية والائتمان الزراعى وبنوك التنمية الوطنية والبنوك التجارية فى دراسة مشروعات التنمية المحلية والجدوى الاقتصادية لكل مشروع بمدى تأثيرها فى اتنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية وتقديم المساعدات والمعونات المختلفة ، وذلك بجانب حفز البنوك التجارية والمتخصصة على المشاركة فى مشروعات الوحدات المحلية للاستفادة من الاستثمار المباشر بدلاً من فوائد القروض ، مع زيادة النسبة المسموح بها فى البنوك للمشاركة فى مشروعات التنمية .

١٣ ـ تطوير الإدارة المالية بحيث تشمل الأفراد ، الإجراءات ، الموازنة المحلية ، فلا شك أن كفاءة العاملين فى الأجهزة المرتبطة بالتحصيل

والربط وفض المنازعات المالية تعتبر من الشروط المهمة لتحسين الأداء المالى للأجهزة المحلية ، لذلك لابد من التدريب المستمر لرفع كفاءة الأجهزة المالية ودعمها بالأفراد الأكفاء ، وهذا ينتج عنه ترشيد عمليات التحصيل ورفع إنتاجيته ، حيث أن تكلفة التحصيل سوف تقل مع زيادة الموارد من خلال الحد من التهرب أو تقليل المتأخرات أوالحد من المنازعات وبسرعة الفصل فيها .

ويتطلب تطوير الإجراءات المالية حفز الأجهزة المحلية على حسن استخدام الأموال والرقابة عليها ورفع كفائتها ويتم ذلك من خلال :

ـ تحديد الموارد المحلية بشكل واضح والحد من التضارب أو تداخل الاختصاصات وحتى الآن فإن المركز لم تحدد موارده واستخداماتها وهيكله الإدارى بشكل واضح .

ـ إعلان الأسس التى تفرض عليها الضرائب والرسوم حتى يكون جميع الأفراد على علم بها ويساعد ذلك على الحد من المنازعات والقضايا .

ـ إعطاء تسهيلات فى دفع الضرائب ورسوم الخدمات من خلال البنوك أو البريد ... الخ .

ـ تطوير الأنظمة المحاسبية والإدارية ونظم المعلومات المحلية لتسهيل إجراءات التحصيل والرقابة .

١٤ ـ تطوير نظام التمويل المحلى بحيث يؤدى إلى :

١/١٤ـ ضرورة وجود نظام متكامل للتمويل المحلى يؤدى إلى تحريك الرسوم والموارد المحلية تمشياً مع الأوضاع الاقتصادية السائدة .

٢/١٤ـ إطلاق يد الوحدات المحلية فى تدبير مواردها الذاتية المالية .

٣/١٤ـ التركيز على مساهمة المنظمات غير الحكومية الممثلة فى الجمعيات الأهلية والتطوعية والخيرية والنقابات المهنية والعملية وجمعيات تنمية المجتمع فى أعمال تنفيذ المشروعات بالجهود الذاتية ومشاركة

أصحاب المنشآت الخاصة ورجال الأعمال فى تنمية وحداتهم المحلية وتمثيلهم فى عضوية أقاليم التنمية المحلية .

٤/١٤ ـ التأكيد على أولوية الاحتياجات المحلية عند إعداد الموازنة المحلية ثم البحث عن مصادر التمويل اللازم وليس العكس ـ تحديد الإيرادات أولاً ثم استخدامها ثانياً ".

٥/١٤ـ تطوير الأنظمة المحاسبية والإدارية ونظم المعلومات المحلية لتسهيل إجراءات التحصيل والرقابة .

٦/١٤ـ التدريب المتطور والمستمر لرفع كفاءة الأجهزة المالية المحلية ودعمها بالأفراد الأكفاء ـ ونتاج ذلك ترشيد عمليات التحصيل ورفع إنتاجيته حيث أن تكلفة التحصيل سوف تقل مع زيادة الموارد من خلال الحد من التهرب أو تقليل المتأخرات أو الحد من المنازعات وسرعة الفصل فيها .

٧/١٤ـ إعطاء تسهيلات فى دفع الضرائب ورسوم الخدمات من خلال البنوك أو البريد .

٨/١٤ـ زيادة النسبة المقررة للإدارة المحلية فى الموارد المشتركة للمحافظات بما يسمح بدعم الوحدات المحلية لإنشاء واستكمال وتطوير المرافق العامة بها .

٩/١٤ـ إضافة موارد جديدة للوحدات المحلية مثل :
- أثمان الأراضى والمحاجر الواقعة فى نطاق كل محافظة .
- مقابل تحسين الأراضى الزراعية نتيجة لرصف الطرق .

١٥ـ وفيما يتعلق بالتطوير فى مجال الموازنات المحلية :

١/١٥ ـ لا يكفى أن تأخذ الموازنة نفس شكل الموازنة القومية حيث ترتبط بها إذ لابد من تطوير الموازنات المحلية واعتمادها على موازنة البرامج أو الأداء للتأكد من كفاءة الإنفاق وليس الإيراد فقط .

٢/١٥ـ إعطاء مرونات أكبر للموازنات المحلية خصوصاً وأنها تقوم على أساسين ، الأول موارد عامة مشتركة ، وموارد مخصصة بينما

القاعدة الأساسية فى الموازنـة العامـة للدولـة هـى عدم التخصيص ، لذلك لابد من الفصل بين الموازنة المحلية والموازنة القومية .

١٥/٣ـ ضرورة الربط بين الموازنات الجارية والرأسمالية فى الموازنة المحلية ودراسة إنتاجية الإنفاق العام المحلى قبل إقراره .

ـ دعم بحوث تطوير الموازنات وإعدادها على أساس التكلفة/ الفاقد حتى لا يتم إقرار مشروعات استثمارية يثبت أن العائد منها لا يبرر إقامتها .

ـ التأكيد على أولوية الاحتياجات المحلية عند إعداد الموازنة المحلية ثم البحث عن مصادر التمويل اللازم لها وليس العكس تحديد الإيرادات أولاً ثم استخداماتها بعد ذلك .

والواقع أن دعم نظام التمويل المحلى وتطويره لا يعود بالفائدة على الإدارة المحلية وحدها ولكنه فى الوقت ذاته دعم للسلطة المركزية ، ويظل السعى الدائم إلى تحقيق التوازن الدقيق بين سلطة الإدارة المركزية فى التخطيط والتوجيه والمتابعة وسلطات المحليات فى تقديم الخدمات بالقدر والنوع المطلوب وفى الوقت المناسب أمر حيوى ، وبالتالى فإن الرؤية المطروحة تقوم على منهجية واضحة ومحددة فيما يتعلق بإصلاح الاختلالات فى هيكل التمويل المحلى بالمحليات ، هذه المنهجية تقوم على أساس إعادة هيكلة هيكل التمويل المحلى الحالى بحيث يمكن أن نحصل على هيكل تمويل محلى جديد أكثر فعالية وأكثر كفاءة ، بحيث يؤدى إلى تعظيم الموارد المالية التى يمكن تعبئتها من المحليات وتصل فيه الموارد المالية الذاتية المحلية إلى أقصى درجة لها وتقل فيه إعانات الحكومة المركزية إلى أقل درجاتها والتى تزداد من خلالها التنمية المحلية لتحقق أكبر معدلاتها ، ومن ثم تحقق المحليات أكبر درجة من الاستقلالية وهو ما يعمق دورها ويؤكد ذاتها ويحدد هويتها ، ويحسن من فعالية وكفاءة إدارتها .

تم بحمد الله

المؤلف

أ.د. عبد المطلب عبد الحميد



١٣ شارع حسبو منشا ــ محرم بك
الإسكندرية ✆ ٣٩٣٢١٩٨